MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LA LEY DEL SUELO DE LA COMUNITAT VALENCIANA

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LA LEY DEL SUELO DE LA COMUNITAT VALENCIANA

30 de octubre de 2025

1. OBJETO DEL DOCUMENTO

El objeto de este documento es servir de memoria justificativa del anteproyecto de la Ley del Suelo de la Comunitat Valenciana.

El esquema general de este documento es el siguiente:

1. OBJETO DEL DOCUMENTO.
2. CUESTIONES PRELIMINARES.
    - 2.1. LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA A LA POSIBLE REFORMA DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA Y DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COMUNITAT VALENCIANA.
    - 2.2. APORTACIONES RECIBIDAS EN LA FASE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA.
    - 2.3. VALORACIÓN GENERAL DE LAS APORTACIONES RECIBIDAS.
    - 2.4. EXAMEN DE LAS APORTACIONES Y RESPUESTA.
    - 2.5. CONCLUSIONES TRAS LA FASE DE CONSULTA PREVIA.
    - 2.6. BASES Y PRINCIPIOS GENERALES DE LA REFORMA.
    - 2.7. GUÍA BÁSICA PARA LA REDACCIÓN DEL TEXTO.
3. MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE SUELO
    - 3.1. LA DENOMINACIÓN DE LA LEY.
    - 3.2. CONSIDERACIONES PREVIAS GENERALES.
        1. Sobre los límites de la ley como medio de solución de los problemas urbanísticos existentes.
        2. La opción a favor de una nueva ley.
        3. Sobre la colaboración ley y reglamento.
        4. Preocupación por la claridad en el lenguaje del texto.
        5. Aspectos destacados de la nueva regulación.
        6. La vivienda como prioridad.
        7. La necesidad de un marco urbanístico que dé impulso al mundo rural.
        8. Explicación general del proceso de redacción seguido.
    - 3.3. LA SISTEMÁTIVA DEL TEXTO.
    - 3.4. LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.
    - 3.5. EL TÍTULO PRELIMINAR.
    - 3.6. EL TÍTULO I RELATIVO A LA ORDENACIÓN TERRITORIAL.
        1. Introducción.
        2. Capítulo I. Principios y directrices generales
        3. Capítulo II. Instrumentos de ordenación territorial
        4. Capítulo III. Proyectos de interés autonómico.
        5. Conclusión general.
        6. Justificación en relación con el paisaje.
        7. La regulación relativa a los accidentes graves.
    - 3.7. EL TÍTULO II RELATIVO AL ESTATUTO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO.
        1. Consideraciones previas.

2. Justificación general y resumen del título II.
3. Justificación de la regulación del suelo no urbanizable.
4. Los núcleos rurales tradicionales y las edificaciones de arquitectura tradicional.
5. La nueva regulación de las órdenes individualizadas de minimización.
3.8. EL TÍTULO III RELATIVO AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.
1. Consideración previa.
2. Justificación genérica y resumen.
3. La crisis del plan general.
4. Las posibles alternativas al sistema de planeamiento.
5. La nueva regulación del planeamiento municipal que se propone.
6. La regulación del procedimiento de aprobación.
7. Fijación de un umbral a partir del cual se exige redactar un nuevo plan general.
8. La problemática de la evaluación ambiental de los planes urbanísticos.
9. La problemática de la sobrecarga documental de los planes y de los informes sectoriales.
10. La iniciativa particular en la tramitación de los planes de desarrollo.
11. La regulación de los estándares de los planes parciales.
12. La necesidad de un régimen transitorio.
3.9. EL TÍTULO IV RELATIVO A LA GESTIÓN URBANÍSTICA.
1. Introducción.
2. Explicación general del título IV.
3. Los sistemas de actuación en la ejecución integrada.
4. Justificación y explicación de regulación del sistema de expropiación, en particular a través de concesionario.
5. Justificación y explicación de la nueva regulación del sistema de ejecución por agente urbanizador.
6. La ejecución por gestión aislada.
7. Las actuaciones de dotación.
3.10. EL TÍTULO V RELATIVO A LA ACTIVIDAD DE EDIFICACIÓN.
1. Consideraciones generales.
2. Resumen y justificación general.
3. Justificación concreta sobre la división de los títulos habilitantes entre licencia y declaración responsable y las entidades de colaboración urbanística.
4. Establecimiento de plazo de comprobación en las declaraciones responsables.
5. Justificación de la regulación de la parcelación en suelo no urbanizable.
6. Justificación de la regulación de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.
7. Justificación de la regulación del deber de edificar y rehabilitar.
8. Justificación de la regulación de la situación legal de ruina.
3.11. EL TÍTULO VI RELATIVO AL EJERCICIO DE LA POTESTAD DE DISCIPLINA URBANÍSTICA.
1. Consideración previa.
2. Resumen y justificación general.

3. Justificación de determinadas modificaciones.
3.12. LAS DISPOSICIONES ADICIONALES, TRANSITORIAS, DEROGATORIAS Y FINALES.
1. Las Disposiciones adicionales.
2. Las Disposiciones transitorias.
3. La Disposición derogatoria.
4. Las Disposiciones finales.
4. JUSTIFICACIONES FINALES
4.1. IDENTIFICACIÓN DEL TÍTULO COMPETENCIAL.
4.2. ALTERNATIVAS REGULATORIAS: NECESIDAD Y OPORTUNIDAD.
4.3. IMPACTO PRESUPUESTARIO Y ECONÓMICO.
4.4. ANÁLISIS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.
4.5. INCIDENCIA EN MUNICIPIOS CON RIESGO DE DESPOBLACIÓN.
4.6. IMPACTO DE GÉNERO, ADOLESCENCIA E INFANCIA.

La presente memoria justifica el anteproyecto de la Ley del Suelo de la Comunitat Valenciana, fechado el 30 de octubre de 2025, y expone el método de trabajo y los criterios empleados en su redacción.

El equipo redactor ha analizado la vigente legislación básica estatal y la experiencia aplicativa de la normativa autonómica, con especial atención a las dificultades detectadas en su funcionamiento. A partir de ese diagnóstico se han diseñado propuestas que implican modificaciones de calado respecto del régimen anterior, manteniendo en todo caso la coherencia con el marco constitucional de distribución de competencias.

Las observaciones recabadas durante las consultas internas han sido examinadas e incorporadas, de modo que el texto se presenta ya como anteproyecto de Ley del Suelo de la Comunitat Valenciana. Con esta memoria se eleva al Consell para su toma en consideración y la apertura formal del procedimiento legislativo.

Una vez adoptado por el Consell, el anteproyecto se someterá a información pública y audiencia de las administraciones y entidades afectadas. Asimismo, se recabarán los informes preceptivos, entre ellos los del Consell Jurídic Consultiu y del Comité Económico y Social. Integradas las alegaciones que se reciban, el Consell aprobará, en su caso, el proyecto de ley y lo remitirá a Les Corts para su tramitación parlamentaria.

El Gobierno autonómico aspira a que la nueva ley se apruebe tras una reflexión pausada y participativa que responda a las necesidades de los sectores afectados y de la ciudadanía en general.

2. CUESTIONES PRELIMINARES.

2.1. LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA A LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA Y DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COMUNITAT VALENCIANA.

Mediante la resolución de 16 de septiembre de 2024, el conseller de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio se acordó el inicio del procedimiento para la elaboración del anteproyecto de Ley de la Generalitat, de reforma de la legislación urbanística y de ordenación del territorio de la Comunitat Valenciana.

En el DOGV de 18 de septiembre de 2024 se publicó la consulta previa a la redacción del correspondiente anteproyecto, ello de conformidad con lo previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en los artículos 14 y 15 de la Ley 4/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de participación ciudadana y fomento del asociacionismo de la Comunitat Valenciana.

El documento de consulta fue el siguiente:

"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

De conformidad con lo previsto en los artículos 14 y 15 de la Ley 4/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana, y el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con el objetivo de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley, se sustanciará una consulta pública, a través del portal de participación de la Generalitat https://gvaparticipa.gva.es, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma.

En cumplimiento de lo anterior, los ciudadanos, organizaciones y asociaciones que así lo consideren, pueden hacer llegar sus opiniones sobre los aspectos seguidamente planteados en el plazo de un mes desde el anuncio.

1. ANTECEDENTES DE LA NORMA: Decreto Legislativo 1/2021, del Consell, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (TRLOTUP).

2. PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA NUEVA NORMA: La Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP) ha tenido desde su aprobación continuas alteraciones. Diez modificaciones desde la

aprobación de la LOTUP hasta el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio (TRLOTUP). Tras la aprobación del TRLOTUP han sido diez las normas con rango de ley que han modificado su texto.

Pese a los continuos cambios normativos efectuados, sigue existiendo un importante grado de insatisfacción en relación con la aplicación de la norma. Se percibe que los procedimientos de aprobación de los planes y de las autorizaciones urbanísticas se dilatan excesivamente en el tiempo y que la regulación urbanística es demasiado rígida y no da adecuada respuesta a los problemas reales.

Esa percepción da lugar a constantes nuevas propuestas de modificaciones legales para solucionar estos problemas, las cuales en ocasiones no parece que respondan a un mínimo proceso de reflexión previa.

Lo que se pretende con este trámite de consulta previa es abrir la posibilidad de que, con la participación de todas las partes implicadas, se abra un proceso de reflexión sobre los aspectos del TRLOTUP que podrían ser modificados con el objetivo último de mejorar la actual regulación, eliminando rigideces innecesarias y simplificando trámites y cargas administrativas.

Se pretende evitar tener que acudir a continuas modificaciones puntuales, suscitando una reflexión pausada y participativa, abriendo la posibilidad de que todos los implicados en los procesos urbanísticos puedan expresar su opinión y formular las sugerencias que tengan por conveniente.

Se quiere así contribuir a que los cambios en el texto legal se hagan desde una perspectiva global, tras una seria reflexión, y con criterios de calidad.

Antes de plantear la introducción de más modificaciones en el TRLOTUP es bueno recordar esta reflexión realizada por el Consejo de Estado en su memoria anual del año 2002:

“Hay no pocas veces en el origen de las normas un componente de improvisación. (...) La improvisación tiende también a reforzar la oscuridad y dificultad de las normas. El apresuramiento en la redacción conduce a ello, padecen la gramática y la sintaxis, los preceptos son largos en exceso y contienen demasiados incisos (...). Las leyes adolecen de excesivo “reglamentismo”, en cuanto contienen supuestos demasiados numerosos y concretos con mengua de la claridad del principio normativo inspirador del precepto: el espíritu reglamentista tiende a colonizar la ley, y es éste otro factor de inestabilidad de las leyes. (...) En muchos casos no existe ningún tipo de estudio o informe previo, a pesar de su importancia decisiva. Estos estudios deberían contestar a preguntas como las siguientes: ¿cuáles son las normas existentes? ¿cómo se aplican en la práctica tales normas? ¿cuáles son los intereses en presencia? ¿por qué debe establecerse una nueva regulación? ¿qué se pretende con la nueva regulación? ¿puede esperarse otra oportunidad mejor o debe aprovecharse precisamente ahora? ¿qué impacto producirá? ¿qué grado de

cumplimiento se espera? ¿qué debe añadirse para que se cumpla? La inmensa mayoría de estas preguntas no se suelen plantear y su posible respuesta es una incógnita".

Según el Consejo de Estado, “la proliferación, fugacidad y oscuridad de las normas y su improvisación propician una actitud de reserva y reticencia por parte de sus destinatarios ante tan plurales, cambiantes y dudosos mandatos del derecho”.

Esta reflexión debe hacerse con seriedad antes de plantear cualquier cambio normativo. También en el caso de la modificación del TRLOTUP cuyo estudio ahora se inicia. De esta consulta podría derivarse la redacción de una nueva ley urbanística que sustituyera el vigente TRLOTUP.

3. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU TRAMITACIÓN: Tras los numerosos cambios normativos aprobados en la LOTUP, con la aprobación del TRLOTUP de 21 de junio de 2021 se pretendió dar estabilidad al texto. Sin embargo, no se ha alcanzado ese objetivo y han sido continuas las modificaciones introducidas en esta norma. Se ha tratado en todos los casos de modificaciones puntuales tramitadas de forma rápida, bien en la Ley de medidas o a través de Decretos-Ley. Esta es la lista de normas que han modificado el TRLOTUP:

-La Ley 7/2021, de 29 de diciembre.
-El Decreto-Ley 1/2022, de 22 de abril.
-El Decreto-Ley 4/2022, de 10 de junio.
-El Decreto-Ley 8/2022, de 5 de agosto.
-La Ley 5/2022, de 29 de noviembre.
-La Ley 8/2022, de 29 de diciembre.
-La Ley 3/2023 de 13 de abril.
-El Decreto-Ley 14/2023 de 19 de diciembre.
-La Ley 7/2023, de 26 de diciembre.
-El Decreto-Ley 7/2024, de 9 de julio.

La calidad técnica de alguna de las modificaciones introducidas primero en la LOTUP y luego en el TRLOTUP es más que deficiente.

Pero, además, y desde su aprobación en el 2014, la LOTUP presenta ciertas deficiencias y contradicciones internas que se explican por su proceso de elaboración. En las sucesivas etapas de redacción se fueron introduciendo cambios muy relevantes respecto a las propuestas de los primeros borradores, pero ello sólo dando nueva redacción a preceptos puntuales, y no con una nueva y completa revisión del texto. Estas incoherencias no pudieron subsanarse con la aprobación del texto refundido, en el que aún son visibles los distintos estratos de su redacción inicial, lo que da lugar a ciertas incongruencias.

También es de destacar que el TRLOTUP es un texto con una densidad normativa muy desigual entre sus partes. El TRLOTUP se divide en tres libros: planeamiento, gestión urbanística y disciplina. Lo que podemos denominar “densidad normativa”

del texto es muy desigual por materias. La regulación de la gestión urbanística, con carácter general, entra en detalles propios del reglamento, aunque, por ejemplo, la regulación de la gestión por los propietarios es prácticamente inexistente, lo que contrasta con la detallada regulación de la modalidad de gestión indirecta a través de un agente urbanizador. En cambio, ciertos aspectos de la regulación del planeamiento tienen una regulación escasa o esquemática. En particular, la regulación del procedimiento de aprobación de los planes se limita en la mayor parte a repetir los textos incluidos en la Ley de Evaluación Ambiental relativos a la tramitación de la evaluación ambiental, sin más aportaciones.

En el preámbulo del Decreto ley 7/2024, de 9 de julio, de simplificación administrativa, ya se señaló que se había "iniciado el estudio de una reforma de la legislación urbanística y de ordenación del territorio valenciana con el objetivo de simplificar trámites, eliminar cargas administrativas, superar incoherencias y mejorar su redacción; ello, desde una perspectiva global, tras una seria reflexión, y con criterios de calidad", de modo que en esa disposición solo se incluían algunas concretas modificaciones del TRLOTUP que "no pueden esperar a la tramitación ordinaria de un nuevo texto legal, sino que deben ser puestas en marcha de modo urgente".

En ese contexto, procede ahora iniciar un trámite de consulta previa a la elaboración de un anteproyecto de reforma de la legislación urbanística y de ordenación del territorio de la Comunitat Valenciana, que, de modo sereno, con la debida participación ciudadana, y con esmerada calidad técnica, intente de modo global simplificar los trámites y mejorar las incoherencias normativas que se detecten.

4. OBJETIVOS DE LA NORMA: El objetivo principal de la norma cuyo estudio se inicia consiste en reformar la legislación urbanística y de ordenación del territorio valenciana con el objetivo de simplificar trámites, eliminar cargas administrativas, superar incoherencias y mejorar su redacción, ello desde una perspectiva global, tras una seria reflexión, y con criterios de calidad. Al mismo tiempo, no se quiere dejar sin la necesaria tutela jurídica una serie de valores e intereses generales que merecen ser preservados. Además, la celeridad y simplificación ha de ser compatible con la seguridad jurídica y no ha de suscitar dudas sobre su pleno ajuste con el resto del ordenamiento jurídico, en particular con lo establecido en la legislación básica que pueda resultar en cada caso de aplicación.

El alcance exacto de los cambios se concretará concluido el trámite de consulta, teniendo en cuenta las sugerencias que se reciban.

Se apuntan brevemente a continuación una serie de cuestiones concretas que podrían ser estudiadas y en su caso incorporadas en el anteproyecto de modificación. No se trata de una enumeración exhaustiva, puesto que podría ser objeto de cambios (adiciones y exclusiones) tras el trámite de participación.

A. En materia de planeamiento:

-Estudio de la posibilidad de regular de modo más claro la participación de la iniciativa privada en la formulación de propuestas de determinados instrumentos de planeamiento.

-Nueva regulación del procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos.

-Flexibilización del planeamiento, con el estudio de la posibilidad de que los planes de desarrollo puedan justificadamente modificar el planeamiento general estructural.

-Regulación específica de la emisión de los informes sectoriales en materia de planeamiento.

-Simplificación de la documentación exigible a los Planes.

-Reformulación de los instrumentos y procedimientos en relación con la aprobación de las inversiones estratégicas.

-Posible estudio de una reformulación en el régimen regulatorio de los usos en el planeamiento urbanístico.

-Posible reconsideración de determinados parámetros de los estándares dotacionales.

-Estudio de medidas para incrementar la oferta de suelo logístico en la Comunitat Valenciana.

B. En materia de gestión urbanística.

-Favorecer la gestión indirecta de los Programas de Actuación Integrada, sin que deba justificarse en todo caso la no procedencia de la gestión directa.

-Estudio de posibles nuevas modalidades de sistemas de ejecución del planeamiento, como el de expropiación por concesionario.

-Estudio de una regulación más adecuada de las áreas de rehabilitación.

-Posibilidad de estudiar nuevas figuras como la de permutas forzosas para la obtención de suelos dotacionales.

-Estudio de medidas para agilizar la tramitación del otorgamiento de las licencias de obra.

-Estudio de medidas que puedan agilizar y abaratar la construcción de viviendas, con fórmulas de colaboración público-privada.

C. En relación con el suelo no urbanizable.

-Reconsideración de la actual regulación de las Declaraciones de Interés Comunitario, así como el estudio de medidas para agilizar el procedimiento.

-Reconsideración de los supuestos actuales de exención de la DIC.

-Estudio de medidas para favorecer la implantación de actividades terciarias, de ocio recreativas en el suelo no urbanizable.

-Estudio de una regulación más clara de los supuestos de obras y servicios públicos y servicios públicos y de interés general en el suelo no urbanizable.

D. Otras cuestiones.

-Estudio de posibles modificaciones en relación con los procesos de regularización de construcciones ilegales en SNU, estudiando la posibilidad de instrumentar determinados supuestos mediante proyectos de obra y con un posible replanteamiento de la actual regulación (minimización de impactos ambientales y territoriales).

-Implementar medidas que favorezcan a los municipios con riesgo de despoblamiento, caracterizados en general por ser vulnerables, en situación de interior y de escasa población. Estas medidas, en definitiva, deberán tener la consideración de discriminación positiva, cuyo objetivo fundamental deberá ser la lucha contra el despoblamiento.

5.POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS. Sin perjuicio de lo que resulte del trámite de participación, y como ya se ha dicho, se percibe un importante grado de insatisfacción sobre los resultados prácticos de la aplicación de la actual legislación urbanística valenciana. La opinión generalizada parece percibir que los procedimientos de aprobación de los planes y de las autorizaciones urbanísticos se dilatan excesivamente en el tiempo y la regulación es rígida y no da respuesta adecuada a los problemas reales.

¿Es posible alterar esa situación sin modificar el texto legal? No parece que pueda alterarse la situación descrita sin un previo cambio normativo.

¿Sería suficiente acudir al desarrollo reglamentario del TRLOTUP? No parece posible. El TRLOTUP se caracteriza por que entra ya en detalles que no podrían ser alterados por el Reglamento.

Sin perjuicio de lo que resulte del trámite de consulta, se considera que la consecución de los objetivos simplificadores que se proponen no puede alcanzarse mediante alternativas no regulatorias. Tampoco sería suficiente acudir al desarrollo reglamentario.

Hasta ahora se ha acudido a sucesivas modificaciones puntuales del TRLOTUP aprobadas de modo precipitado en textos legales de fugaz tramitación.

Lo que se pretende con el trámite que ahora se inicia es abordar de modo global la cuestión, abriendo un trámite de reflexión y participación ciudadana que permita disponer de los elementos necesarios que permitan, en su caso, preparar un primer anteproyecto de ley que, una vez elaborado, será objeto también del trámite de información al púbico a que se refiere el artículo 133.2 de la LPAC.

En función del alcance de la reforma, por razones de técnica normativa, la propuesta podría concretarse en la formulación de un nuevo texto legal que sustituyera al actual TRLOTUP".

2.2. APORTACIONES RECIBIDAS EN LA FASE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA.

Durante la consulta pública previa se han recibido de 55 aportaciones a través del portal GVA Participa y 5 aportaciones recibidas por otros medios.

La relación de aportaciones recibidas a través del portal GVA Participa son las siguientes:

Juan Jose Gil	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-540
Oficina Técnica PATSECOVA	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-520
Antonio Fernández Pérez	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-534
Ayuntamiento de Onteniente	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-514
LandCo	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-517
JOAQUIN LLIDO SILVESTRE	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-473
MXM	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-511
LECKMAN URBANISTAS S.L.	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-512
Amayoral	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-516
COMERVI,S.L	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-515
MANEL	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-518
ZUBI CITIES	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-523
Manuela Molina	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-532
Ajuntament de Canals	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-527
Francisco Blanc Clavero	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-536
Rafael Calabuig	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-482
Rok	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-510
Carlos N	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-476
Rok	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-509

MIGUEL ANGEL FERNANDEZ MORENO	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-538
Gerardo Fernández Alagarda	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-507
REME	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-480
Enric Zaragoza	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-478
Bego2	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-471
ZUBI CITIES	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-521
LandCo	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-530
REME	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-479
Juan Jose Gil	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-539
Acció Ecologista - Agró	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-519
Emilio Segarra	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-542
REME	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-505
Sira Monleón Herrero	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-474
SALA ABOGADOS	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-502
María Teresa Cantó López	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-535
Sira Monleón Herrero	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-475
ZUBI CITIES	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-522
Andrea R.	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-481
Enric Zaragoza	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-477
Emilio Segarra	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-541
Rafael Calabuig	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-506
Jennifer Alós	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-472
ZUBI CITIES	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-524
Luisito	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-504
Salvador Lara Ortega	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-529

Colegio Oficial Arquitectos	
Ayuntamiento Onda	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-508
Amparo G	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-485
Paula Espinosa Giménez	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-528
Emilio Segarra	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-543
Ayuntamiento de Canals	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-525

Francisco Blanc Clavero	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-537
JESUALDO ROS TONDA	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-533
LlúciaLi	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-503
Antoni Lluch	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-486
Ayuntamiento de Tavernes Blanques	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-513
Ajuntament de Xirivella	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-531

Se han recibido también por otros medios las siguientes sugerencias:

Aportaciones del Colegio de Abogados de Castellón
Aportaciones de María Jesús Gozalvo Zamorano
Aportaciones de la Sección de Control Urbanístico del Ayuntamiento de Castelló de la Plana
Aportaciones de Lorenzo Montón Mayer
Comunicación del III Congreso Urbanismo Productivo

2.3. VALORACIÓN GENERAL DE LAS APORTACIONES RECIBIDAS.

La consulta previa efectuada por la Conselleria pretendió abrir una reflexión participativa y pausada que permitiera, en su caso, la posterior redacción de una propuesta de reforma de la legislación urbanística y de ordenación del territorio de la Comunitat Valenciana. El documento publicado no se pronunciaba sobre si esa reforma se iba a concretar en un proyecto modificativo del TRLOTUP o en la redacción de una nueva ley. En este sentido, se indicaba que "*en función del alcance de la reforma, por razones de técnica normativa, la propuesta podría concretarse en la formulación de un nuevo texto legal que sustituyera al actual TRLOTUP*".

El documento de consulta previa insistía en la necesidad de que cualquier nuevo cambio en la legislación urbanística obedeciera a criterios de "*esmerada calidad técnica"* y hacía suya la reflexión del Consejo de Estado sobre la necesidad de que, antes de iniciar una reforma legal, se contesten a preguntas como estas: "*¿cuáles son las normas existentes? ¿cómo se aplican en la práctica tales normas? ¿cuáles son los intereses en presencia? ¿por qué debe establecerse una nueva regulación? ¿qué se pretende con la nueva regulación? ¿puede esperarse otra oportunidad mejor o debe aprovecharse precisamente ahora? ¿qué impacto producirá? ¿qué grado de cumplimiento se espera? ¿qué debe añadirse para que se cumpla*?". El documento citaba también al Consejo de Estado que ha dicho que "*la proliferación, fugacidad y oscuridad de las normas y su improvisación propician una actitud de reserva y reticencia por parte de sus destinatarios ante tan plurales, cambiantes y dudosos mandatos del derecho"*.

Como corresponde a esa fase, no existía ningún borrador de texto legal de reforma, sino que la consulta se limitaba a exponer brevemente la problemática existente y a apuntar los temas objeto de reflexión.

La gran mayoría de las aportaciones recibidas pusieron de manifiesto las insuficiencias de nuestra actual legislación urbanística y sugirieron introducir en ella modificaciones significativas. Como excepción, algunas de las aportaciones expresan su criterio contrario a modificar en lo sustancial el actual marco legal.

Es cierto que, en el contexto de las innumerables modificaciones introducidas primero en la LOTUP y luego en el TRLOTP, la perspectiva de nuevas reformas no deja de suscitar dudas sobre su compatibilidad con la necesidad de establecer un marco jurídico estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que es el objetivo que se pretende. Ello ha tenido su reflejo en las aportaciones recibidas, pues mientras unas insisten en la necesidad de cambios sustanciales en la actual regulación, lo que exigiría seguramente redactar una nueva ley, otras se manifiestan explícitamente en contra, sugiriendo, como mucho, que se sigan con las modificaciones puntuales en el TRLOTUP.

Es de destacar que ha existido una importante participación, con aportaciones de calidad. Se han recibido sugerencias de ayuntamientos, grupos ecologistas, colegios profesionales, asociaciones de promotores, profesionales y particulares. La lectura de las aportaciones recibidas permite concluir que se ha conseguido el objetivo de suscitar una reflexión participativa sobre los problemas del urbanismo valenciano y que las ideas recibidas van a ser muy provechosas en las fases posteriores.

2.4. EXAMEN DE LAS APORTACIONES Y RESPUESTA

A continuación, se resumen las aportaciones recibidas y, para cada una, se efectúa una breve respuesta.

Juan Jose Gil	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-540

Resumen:

Solicita que se facilite la construcción de piscinas en viviendas en suelo no urbanizable, aunque no se disponga de 10.000 m2.

Contestación:

En principio, no se plantea en la reforma legal el facilitar la construcción de piscinas en parcelas menores de 10.000 m2 que cuenten con viviendas legales. Las viviendas legalmente emplazadas con parcelas inferiores quedan en situación de fuera de ordenación y, con carácter general, no son posibles ampliaciones de este tipo.

Oficina Técnica PATSECOVA	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-520

Resumen:

La Oficina Técnica del Plan de Acción Territorial sectorial de la Comunitat Valenciana efectúa en un escrito una serie de aportaciones. Se plantea la problemática de los parques comerciales no planificados en suelo de uso dominante industrial, así como sugerencias sobre el tratamiento de la actividad comercial en los instrumentos urbanísticos. Del mismo modo, se refieren a la actividad comercial como parte integrante de la regeneración urbana y de la protección y conservación de establecimientos comerciales, históricos o emblemáticos y del paisaje comercial.

Contestación:

Estas observaciones serán tomadas en consideración en las fases posteriores, ello en el marco de las soluciones de simplificación y flexibilización del sistema de planeamiento.

Antonio Fernández Pérez	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-534

Resumen:

Se propone modificar el artículo 245.4 del TRLOTUP para prever la posibilidad de que se autoricen suministros de energía, agua y telecomunicaciones con carácter provisional en relación con casetas de obras y maquinaria en el desarrollo del planeamiento urbanístico. En la misma línea se sugieren modificaciones en el artículo 233 del TRLOTUP, en cuanto al régimen de autorización de los transformadores.

Contestación:

En las fases posteriores de redacción se estudiará la problemática a la que se refiere esta aportación.

Ayuntamiento de Onteniente	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-514

Resumen:

Se formulan sugerencias en relación con la necesidad de modificar la actual regulación del procedimiento de minimización de las viviendas ilegales en suelo no urbanizable, tanto en las individuales como en las colectivas.

Contestación:

Uno de los objetivos de la reforma es la modificación de la regulación de estas figuras.

LandCo	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-517

Resumen:

Se sugieren varias medidas. En materia de planeamiento, se estima oportuno que se regule de manera más clara la participación de la iniciativa privada en la formulación de instrumentos de planeamiento. Se considera fundamental la necesidad de abordar la regulación del procedimiento de aprobación de los planes, con mayores competencias de los ayuntamientos en la tramitación de la evaluación ambiental. Se considera necesario abordar la flexibilización del planeamiento urbanístico, a fin de poder atender a las nuevas necesidades. Debería de simplificarse la documentación exigible a los planes.

Se considera necesario una regularización flexible de los usos residenciales y terciarios. Habría que reconsiderar determinados estándares dotacionales.

Se considera muy oportuno mantener el actual régimen de gestión por los propietarios. También potenciar la gestión directa.

Hay que abordar nuevas medidas para agilizar la tramitación del otorgamiento de las licencias. Habría que aplicar fórmulas de colaboración público-privada.

Contestación:

Estas observaciones serán tenidas en cuenta en las fases posteriores.

JOAQUIN LLIDO SILVESTRE	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-473

Resumen:

No se ha valorado la opción de no modificar la norma vigente. Hay que valorar si los objetivos que se pretenden alcanzar se pueden lograr sin modificar la norma.

Contestación:

En realidad, esta opción sí se ha valorado y se entiende que los objetivos a alcanzar requieren alterar la legislación vigente. En cualquier caso, los trabajos posteriores tendrán en cuenta lo importante que es generar un marco legal estable.

MXM	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-511

Resumen:

Se indica que no procede derogar el TRLOTUP, pues esa es una nueva ley y no se necesita otra nueva.

Contestación:

En los trabajos posteriores se analizará si los cambios legales son necesarios para conseguir los objetivos y si la mejor opción es la de mantener el TRLOTUP o redactar una nueva ley.

LECKMAN URBANISTAS S.L.	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-512

Resumen:

Se efectúan sugerencias en relación con la tramitación de la evaluación ambiental y territorial. También se efectúan sugerencias en relación con la problemática de los informes sectoriales, potenciando la función de las Comisiones Informativa de Urbanismo. Se hacen aportaciones en relación con las aprobaciones definitivas supeditadas de un plan.

En relación con el sistema de planeamiento se sugiere que se 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.

Se propone que en relación con los municipios en riesgo de despoblamiento se establezcan normas de aplicación directa, se aprueben planes estructurales mancomunados y planes estructurales simplificados.

Se hacen sugerencias respecto de una nueva gestión de los usos y 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.

Se sugiere el establecimiento de una regulación de las zonas de ordenación.

Se efectúan propuestas en relación con el urbanismo industrial y residencial, con la regulación de un procedimiento de planificación del urbanismo de producción (industrial, logístico y terciario), cuyas inversiones no pueden preverse a priori.

Se formulan sugerencias a favor de una nueva ley que fomente el urbanismo digital, con distintas propuestas.

Se realizan aportaciones en relación con la programación y gestión urbanística, con referencia a las sociedades públicas y empresas mixtas y a las asociaciones privadas de conservación y gestión de la urbanización.

Se efectúan sugerencias en relación con los procedimientos abreviados de reparcelación, con las transferencias y reservas de aprovechamiento y al grave problema de las expropiaciones rogadas.

Se formulan aportaciones en relación con la gestión del urbanismo en la ciudad existente, su renovación y el régimen de edificación y rehabilitación forzosa. También respecto del agente edificador y rehabilitador.

Se propone la inclusión de las herramientas SMAT en la gestión urbanística.

Se propone la 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.

Se habla del urbanismo extraordinario, referido a un urbanismo industrial atractivo para las inversiones.

Se hacen aportaciones en relación con las posibles soluciones al problema de las viviendas ilegales en suelo no urbanizable.

Contestación:

Estas observaciones serán tenidas en cuenta en las fases posteriores.

Amayoral	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-516

Resumen:

Se presenta un archivo adjunto con la sugerencia. Se sugiere modificar la regulación de la minimización de impactos, señalando las contradicciones que se producen si existe sobre alguna de las viviendas una sentencia.

Contestación:

En los trabajos posteriores se tiene intención de estudiar una mejor regulación de los actuales procesos de minimización de impactos tanto individuales como colectivos.

COMERVI,S.L	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-515

Resumen:

Se efectúa una reflexión sobre que la idea de que los procedimientos de aprobación de los planes y de las autorizaciones urbanísticas se dilatan excesivamente, diagnóstico con el que se muestra de acuerdo. Considera imprescindible el objetivo perseguido de simplificar trámites y eliminar cargas administrativas. Indica que la proliferación legislativa no ayuda a la seguridad jurídica y que siempre va a ser mejor unas pocas reglas claras y cuyo cumplimiento sea rigurosamente exigido, que multitud de reglas anidadas en otra multitud (todas ellas muy razonables y bienintencionadas) que, simplemente, es imposible cumplir simultáneamente. Se muestra conforme con la idea de que hay que establecer una regulación específica para la emisión de los informes sectoriales. Se está de acuerdo con que hay que simplificar la documentación exigible a los planes.

Se señala que hay que favorecer la gestión indirecta. Se indica que la dificultad para la gestión indirecta por la iniciativa privada no solo estriba en una normativa que lo permita y lo valore como algo útil y positivo, sino que es imprescindible algún mecanismo que asegure el cumplimiento de las obligaciones que adquiere una Administración cuando adopta esta modalidad de gestión.

Se indica que se está conforme con las nuevas modalidades de gestión como la expropiación por concesionario y se señalan medidas para agilizar la tramitación del otorgamiento de las licencias, con propuestas concretas.

Contestación:

Estas observaciones serán tenidas en cuenta en las fases posteriores.

MANEL	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-518

Resumen:

Se solicita que se reduzca el plazo de prescripción de las infracciones y actuaciones ilegales en zonas urbanas, que ahora es de 15 años.

Contestación:

En principio no es uno de los objetos de la reforma esta reducción.

ZUBI CITIES	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-523

Resumen:

Solicita que las que llama zonas comunes de impacto común no computen en el cálculo de la edificabilidad.

Contestación:

Puesto que no se trata de un suelo dotacional, sino privado, las construcciones en estos espacios como regla general ha de computar como edificabilidad lucrativa. En su caso, se puede estudiar esta problemática en fases posteriores.

Manuela Molina	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-532

Resumen:

Se señala la opinión de una serie de técnicos de la Diputación Provincial de Valencia que prestan su servicio en Ayuntamientos de que no se cambie el TRLOTUP ni su modelo.

Contestación:

En función del alcance de las modificaciones que se quieran introducir en fases posteriores se tendrá que valorar si procede modificar el TRLOTUP o redactar una nueva ley.

Ajuntament de Canals	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-527

Resumen:

El Ayuntamiento de Canals efectúa sugerencias en relación con la modificación de la regulación de las operaciones de minimización de las viviendas irregulares. En concreto, solicita que exista flexibilidad en la tramitación de la minimización individualizada, otorgándole prioridad respecto a la colectiva. Además, solicita la modificación de la fecha de finalización de las obras a efectos de poder acogerse a los procedimientos de minimización y que se concrete lo que debe entenderse por edificaciones completamente acabadas a esos efectos. También exige un tratamiento especial en relación con las construcciones iniciadas con anterioridad a agosto de 2014 y cuyos propietarios hayan atendido el requerimiento de paralización.

Contestación:

Uno de los objetivos de la reforma es la modificación de la regulación del actual procedimiento de minimización. En ese momento se valorará esta propuesta.

Francisco Blanc Clavero	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-536

Resumen:

El escrito comienza por señalar que el diagnóstico efectuado en el documento de consulta es muy correcto en su valoración general del TRLOTUP. Señala que antes de redactar una revisión legal sería importante elaborar un libro blanco en el que se marquen los objetivos que se pretenden y las principales o posibles líneas de solución consideradas; se trataría de un documento claro y didáctico que exprese por qué se quiere un cambio normativo, sobre qué diagnóstico y en qué dirección concreta. Sería una declaración de principios razonada. Habría que elaborar una guía de las soluciones que se proponen y someterlo a un proceso de participación ciudadana, como se hizo con la LRAU en 1993.

Se señala que las leyes urbanísticas se han vuelto "cada vez más largas y verbosas tratando de suplir la falta de ideas con el exceso de palabras". Resulta tedioso que la actual ley descienda a niveles reglamentarios.

Propone una alternativa para el sistema de planeamiento que llama "de máximos" en el que el planeamiento general no sería normativo, sino orientativo, lo que tendría numerosas ventajas que se detallan en el escrito.

Describe también lo que denomina una alternativa al sistema de planeamiento "de mínimos" con medidas concretas. Así, se recuperaría la iniciativa particular en todo tipo de instrumentos de planeamiento, incluso recuperando la información al público promovida por particulares. Se reconsideraría el procedimiento actual de la evaluación ambiental estratégica, en la que el órgano ambiental sería siempre la Administración responsable de la elaboración del plan de que se trate. En ese procedimiento se permitiría que el promotor del plan fuera la iniciativa privada, se establecería el silencio positivo en la emisión de informes y en la fase previa a la elaboración del informe ambiental se huiría de los informes sectoriales escritos y se efectuarían consultas propiamente dichas (cruces de correos, actas de reuniones).

Se hace también una propuesta en relación con los llamados proyectos de interés estratégico autonómico, proponiendo diversas alternativas.

Se hacen determinadas observaciones sobre la figura del urbanizador, aventurando algunas propuestas para reorientar la situación. En concreto, se habla de admitir la iniciativa privada en los programas, proyectos de urbanización y reparcelación, en mantener la actuar regulación del estatuto jurídico común del propietario no urbanizador. La gestión púbica o directa no debería tener un régimen de preferencia sistemática frente a la indirecta o privada, pudiendo la Administración escoger entre una u otra atendiendo a las circunstancias.

El sistema normal de actuación debería ser la gestión por los propietarios sin concurso, con unas condiciones que se concretan en el escrito.

Considera muy acertado introducir la figura de la expropiación por concesionario.

Se efectúan también sugerencias en relación con las actuaciones de regeneración urbana.

En relación con el suelo no urbanizable, se indica que se echa en falta una reconsideración sistemática de los resultados prácticos del modelo actual. En vez de eso, se ha producido una hipertrofia de la casuística normativa, carente de todo orden y principio y basada en la resolución de casos particulares. Se hacen propuestas concretas y se vuelve a indicar que en la legislación actual hay excesivo reglamentismo.

Contestación:

Estas observaciones serán tenidas en cuenta en las fases posteriores.

Rafael Calabuig	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-482

Resumen:

Se solicita la modificación de la Disposición transitoria 4.2 del TRLOTUP. En concreto, se solicita que la supresión del coeficiente limitativo del número máximo de viviendas sea automática, y que no se tenga que justificar el cumplimiento de la ratio de cesiones por m2 de superficie edificable, venciendo así las reticencias de muchos Ayuntamientos a su aplicación práctica.

Contestación:

En los trabajos posteriores se examinará la situación transitoria a la que se refiere la propuesta.

Rok	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-510

Resumen:

Solicita que se obligue a las entidades locales a garantizar la conexión de los servicios de agua, luz y telecomunicaciones a todas las viviendas anteriores al 20 de agosto de 2014, aunque no cuenten con licencia de ocupación.

Contestación:

La situación de las edificaciones ilegales con plazo de restauración concluido será tratada en la posible nueva regulación de los actuales procedimientos de minimización de impactos.

Carlos N	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-476

Resumen:

Solicita que se faciliten en suelo rústico privado los permisos para crear espacios abiertos dedicados al ecoturismo, reforestación de masa flora autóctona, prevención de fauna, actividades deportivas, etc.

Contestación:

En las fases posteriores se tiene intención de efectuar una nueva regulación de las actividades permitidas en suelo no urbanizable.

Rok	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-509

Resumen:

Solicita que se excluya la figura urbanística relativa al interfase urbano forestal en el suelo no urbanizable.

Contestación:

En las fases posteriores se tendrá que valorar si esa materia es propia de la legislación urbanística o ha de regularse en la forestal.

MIGUEL ANGEL FERNANDEZ MORENO	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-538

Resumen:

Se señala en el escrito que persisten una serie de problemas importantes en la aplicación del TRLOTUP que justifican su revisión y reforma integral. Se destaca que los procedimientos urbanísticos son excesivamente largos, que hay una excesiva rigidez normativa y que proliferan modificaciones puntuales que generan inseguridad jurídica.

La reforma debe enfocarse en introducir mayores márgenes de flexibilidad con una simplificación de trámites y la creación de mecanismos de adaptación normativa. La dilación de los procedimientos urbanísticos afecta a la actividad económica y a la confianza de los ciudadanos. La reforma debe centrarse en agilizar los procedimientos, reducir plazos, digitalizar trámites y eliminar duplicidades.

La reforma debería dotar al sistema de una mayor flexibilidad eficiencia y claridad.

Se propone establecer procedimientos simplificados para la aprobación de planes de menor envergadura, la creación de ventanillas únicas y la digitalización total de los procedimientos. También la posibilidad de establecer procedimientos abreviados para las modificaciones menores del planeamiento.

Habría que ajustar los instrumentos de planeamiento a la realidad actual de cada municipio. La reforma debería incluir una revisión de los estándares urbanísticos. Los criterios de zonificación y uso del suelo han de permitir una planificación más flexible. Hay que potenciar la planificación estratégica municipal otorgando a los ayuntamientos mayor capacidad de adaptación a las características de su entorno.

Se proponen medidas concretas para lograr una participación ciudadana efectiva.

Habría que dotar de mayor estabilidad al sistema urbanística al sistema urbanístico, realizando evaluaciones periódicas del impacto de la normativa urbanística y evitando modificaciones aisladas.

Se efectúan consideraciones concretas sobre el fundamento legal de la simplificación de procedimientos y se defiende la flexibilización de la normativa urbanística, especialmente en áreas rurales y municipios pequeños.

El escrito a continuación efectúa propuestas concretas: creación de un régimen especial para edificaciones preexistentes en suelo urbanizable no programado; modificación del régimen de licencias en suelos urbanizables sin programación; flexibilización del régimen para suelo urbanizable con edificaciones previas; flexibilidad normativa para casos de ampliación o mejora de actividades preexistentes; modificaciones para evitar el derribo de edificaciones posteriores a 2014 sometidas a DIC, con modificación de determinados preceptos legales; solución a las DIC con dos actividades distintas en la misma parcela; y nueva regulación del régimen de regularización de las DIC de la actual Disposición transitoria 24.

Contestación:

Estas observaciones serán tenidas en cuenta en las fases posteriores.

Gerardo Fernández Alagarda	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-507

Resumen:

Se propone la regulación de un sistema de gestión en suelo urbano o urbanizable altamente ocupado por la edificación sin la previa urbanización, mediante la delimitación y desarrollo de actuaciones urbanísticas a ejecutar con obras públicas de urbanización por la técnica operativa de la expropiación financiada mediante cuotas de urbanización.

Contestación:

Estas observaciones serán tenidas en cuenta en las fases posteriores.

REME	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-480

Resumen:

Expone las dificultades en relación con un suelo urbanizable aprobado en el 2007.

Contestación:

Se trata de una cuestión puntual que no es propia de una posible reforma legal.

Enric Zaragoza	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-478

Resumen:

Solicita que se estandaricen los carteles de obra y la señalética en las vías públicas.

Contestación:

Esta cuestión es ajena al contenido propio de la norma con rango legal que regule el urbanismo y la ordenación del territorio.

Bego2	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-471

Resumen:

Se solicita que se facilite la construcción de viviendas en el suelo no urbanizable, incluso en parcelas inferiores a 10.000 m2.

Contestación:

No es intención del proceso de reforma reducir este parámetro para facilitar más viviendas en el suelo no urbanizable.

ZUBI CITIES	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-521

Resumen:

Propone que se establezcan en la norma estrategias de movilidad sostenible en los planes urbanísticos.

Contestación:

Se tendrá en cuenta en las fases posteriores de la redacción.

LandCo	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-530

Resumen:

Se considera oportuno que se regule de modo más clara la participación de la iniciativa privada en la formulación de determinadas propuestas de planeamiento.

Se considera fundamental que se establezca una nueva regulación del procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos. Debe preverse una mayor competencia de las Administraciones Locales. Se considera preciso establecer procedimientos singulares para cada uno de los instrumentos de planeamiento.

Se considera necesario abordar la flexibilización del planeamiento, de modo que los planes de desarrollo puedan modificar el planeamiento estructural, para atender las nuevas necesidades. Hay que simplificar la documentación de los planes. Hay que reconsiderar determinados estándares.

Se considera muy oportuno mantener el actual sistema de gestión por los propietarios, potenciando también la gestión indirecta.

Hay que adoptar nuevas medidas para solucionar el alejamiento y disfunción existente entre el plazo legal establecido para su tratamiento y otorgamiento y la realidad administrativa.

Contestación:

Estas observaciones serán tenidas en cuenta en las fases posteriores.

REME	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-479

Resumen:

Se suscita la problemática de los expedientes de minimización en suelo de protección agrario.

Contestación:

Se tiene intención de establecer una nueva regulación de los actuales expedientes de minimización.

Juan Jose Gil	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-539

Resumen:

Solicita que en suelo no urbanizable se establezca el silencio administrativo positivo en las licencias de obra.

Contestación:

Esta pretensión no parece compatible con los objetivos de la reforma ni tampoco con lo previsto en la legislación básica de suelo.

Acció Ecologista - Agró	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-519

Resumen:

En su escrito indica que el modelo de desarrollo continúa dominado por el concepto de crecimiento infinito, la competitividad y el desarrollo macroeconómico. Ese crecimiento no puede hacerse a costa de la destrucción del medio ambiente. Consideran imprescindible pasar de una economía financiera especulativa a otra verde, sostenible y cooperativa.

A la vista de los objetivos de la reforma, señalan que todo hace pensar que la norma se quiere aprobar con intención aperturista y permisiva, con regulaciones menos exigentes y con menos garantías para el medio ambiente. Señalan que parece evidente el propósito de volver a un marco especulativo en el que se favorecerá el interés del sector privado sobre el general.

Tras criticar las medidas incluidas en el Decreto ley 7/2024, de simplificación administrativa, se concluye que se considera innecesaria la aprobación de una nueva ley, puesto que la LOTUP y el TRLOTUP es ya suficiente. Por ello, se oponen a la redacción de una nueva ley, por innecesaria.

Contestación:

El propósito de la reforma no es el que se señala en ese escrito.

Emilio Segarra	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-542

Resumen:

Solicita que se elimine la exigencia de un estudio hidrogeológico en la ampliación de cementerios.

Contestación:

En principio, esta cuestión de detalle no está previsto que se tenga que regular en el texto legal urbanístico. Sin perjuicio de ello, en fases posteriores se estudiará la incidencia de normas reglamentarias anteriores que exigen al plan documentación no prevista en la ley urbanística.

REME	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-505

Resumen:

Solicita que se establezcan deducciones por obras para la instalación de depuradoras de oxidación total.

Contestación:

Esta cuestión es ajena al contenido propio de las leyes urbanísticas.

Sira Monleón Herrero	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-474

Resumen:

Solicita que los propietarios de viviendas en terrenos urbanos sin urbanizar estén en la misma situación que la de los propietarios de viviendas en suelos urbanizados.

Contestación:

Con carácter general no es posible que el régimen jurídico en estos casos sea exactamente el mismo, pues en el caso de que no estén urbanizados se va a necesitar de algún tipo de actuación urbanizadora que no se exige en el otro caso.

SALA ABOGADOS	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-502

Resumen:

En ese escrito se señala que se detecta una posible antinomia entre la regulación del TRLOTUP y el Decreto 10/2021, de 22 de enero, de aprobación del Reglamento regulador del alojamiento turístico, ello respecto a las excepciones a la solicitud de tramitación de la declaración de interés comunitario en suelo no urbanizable.

Se solicita que se modifique, la redacción del art. 219. 2.b).1º TRLOTUP a los efectos de incorporar -como excepción a la solicitud de tramitación de declaración de interés comunitario-, que la actividad de alojamiento turístico rural se ubique en poblaciones de menos de 5000 habitantes.

Contestación:

Uno de los objetivos de la reforma es replantear los supuestos de exención de DIC. En el momento posterior en la redacción de la reforma se estudiará esta cuestión.

Universidad de Alicante. Mª Teresa Cantó López	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-535

Resumen:

Se hacen distintas aportaciones:

Que se estudien medidas para favorecer la implantación de actividades terciarias, de ocio y recreativas en el suelo no urbanizable. En concreto, que sean compatibles varios usos en una misma parcela.

Que se efectúen modificaciones en relación con los procesos de regularización de construcciones ilegales, con un replanteamiento de los actuales mecanismos de regularización. En este sentido, se proponen varias modificaciones en la actual redacción del TRLOTUP y se sugiere un replanteamiento. En concreto, se señala que en estos casos no debería ser necesario aprobar un instrumento de planeamiento, pues los usos ya están implantados no necesitan de una nueva ordenación. Por tanto, cabe reflexionar si los planes especiales de minimización de impacto pueden ser sustituidos por los proyectos de obra pública de minimización de iniciativa pública o privada y que estarían financiados por cuotas de minimización de impacto.

Que se implementen medidas que favorezcan a los municipios con riesgo de despoblamiento, en situación de interior y de escasa población. Se habla de planes generales estructurales mancomunados y se sugieren determinadas soluciones, ya implantadas en Castilla La Mancha y Aragón. Se propone que se impulsen en esos casos las obras infraestructuras e instalaciones de las redes de suministros, transportes y telecomunicaciones.

Contestación:

Estas cuestiones serán examinadas en las fases posteriores de la redacción de la reforma.

Sira Monleón Herrero	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-475

Resumen:

Solicita que en todo caso en las licencias urbanísticas el silencio sea positivo.

Contestación:

Esa posibilidad no sería en estos momentos conforme con lo establecido en la legislación de suelo estatal.

ZUBI CITIES	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-522

Resumen:

Solicita una flexibilización de la normativa que favorezca el cambio de suelo terciario a residencial.

Contestación:

Se trata de una cuestión que, con todas las cautelas necesarias, podría estudiarse en fases posteriores.

Andrea R.	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-481

Resumen:

Solicita la eliminación del artículo 228.2 del TRLOTUP, en cuanto exige menos de 3 viviendas por hectárea para aplicar el régimen de minimización individual.

Contestación:

Se tiene previsto efectuar una nueva regulación del actual régimen de regularización individual y colectivo.

Enric Zaragoza	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-477

Resumen:

Solicita que se dé un tratamiento especial a las edificaciones aisladas o núcleos de población de carácter histórico ubicados en suelo no urbanizable.

Contestación:

Es un tema para tener en cuenta en las siguientes fases de elaboración.

Emilio Segarra	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-541

Resumen:

Solicita que se fijen claramente los límites de los informes sectoriales.

Contestación:

Esta cuestión ya ha sido tenida en cuenta en la nueva redacción del artículo 60 del TRLOTUP introducida por el Decreto ley 7/2024.

Rafael Calabuig	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-506

Resumen:

Se solicita la modificación de la Disposición transitoria 4.2 del TRLOTUP. En concreto, se solicita la supresión del coeficiente limitativo del número máximo de viviendas sea automática, y que no se tenga que justificar el cumplimiento de la ratio de cesiones por m2 de superficie edificable, venciendo así las reticencias de muchos Ayuntamientos a su aplicación práctica.

Contestación:

En los trabajos posteriores se examinará la situación transitoria a la que se refiere la propuesta.

Jennifer Alós	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-09-472

Resumen:

Solicita que se admita la declaración responsable en suelo no urbanizable.

Contestación:

En la actualidad ya cabe en ciertos supuestos la declaración responsable en esa clase de suelo.

ZUBI CITIES	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-524

Resumen:

Solicita que se excluya del cómputo de edificabilidad ciertos elementos de impacto social o medioambiental.

Contestación:

Si no se trata de suelos dotacionales, en principio estos elementos consumen edificabilidad, ello sin perjuicio de que puedan establecerse ciertas especialidades en relación con el cumplimiento de estándares.

Luisito	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-504

Resumen:

Se solicita que se favorezca la regularización de edificaciones ilegales en el suelo no urbanizable.

Contestación:

Se prevé estudiar una nueva regulación del régimen de minimización de edificaciones respecto de las que no quepa adoptar medidas de restauración.

Colegio de Arquitectos	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-529

Resumen:

En su escrito de participación el Colegio de Arquitectos señala que la situación de partida, de por sí compleja, ha devenido insostenible en los procesos de generación e implantación duradera de los planes de ordenación en el territorio, lo que motivó una demanda común suscrita por diferentes Comunidades Autónomas en el Manifiesto del encuentro autonómico Jacobeo 21·22 por un urbanismo responsable: que el principio de seguridad jurídica dote al urbanismo de un marco estable, predecible, claro y de certidumbre en la actuación y toma de decisiones de las personas y las empresas. El manifiesto puso el acento en dos aspectos fundamentales con necesidad de urgente revisión: evitar la nulidad radical de los planes y lograr un marco normativo y de planeamiento actualizado, flexible y simplificado que mejore la gestión.

Pasados los años los profesionales languidecen esperando una modificación de la legislación estatal en materia de suelo y evaluación ambiental, imprescindible para que la definición de la naturaleza jurídica de los planes, así como la caducidad de los procesos de evaluación ambiental se aborden desde la perspectiva de una necesaria revisión de la trasposición de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001. Sin embargo, no somos tan firmes en defender que la revisión integral de nuestra legislación autonómica vaya a solucionar el listado de problemas que tan bien ha detectado la administración que impulsa esta consulta previa en su documento justificativo de inicio.

Se aporta las *Conclusiones de las encuestas sobre la complejidad den la aplicación efectiva del urbanismo en la Comunitat Valenciana*, elaborado por la Agrupación de Arquitectos Urbanistas. De su lectura se desprende que la administración autonómica competente debería fijar sus esfuerzos en generar una planificación de la ordenación territorial unitaria, previa a la escala municipal, transparente y participada, integradora de todas las perspectivas sectoriales y de todos los condicionantes ambientales, cuyo diagnóstico previo provenga del establecimiento de umbrales e indicadores precisos y en continua revisión, basados en los principios de equilibrio y cohesión territorial de una Estrategia Territorial actualizada, como ya han desarrollado otras comunidades autónomas.

En el escrito se adjuntan también aportaciones concretas efectuadas por varios colegiados.

Contestación:

Toda la información facilitada por el Colegio de Arquitectos será tomada en cuenta en las fases posteriores.

Ayuntamiento Onda	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-508

Resumen:

Se solicita que se clarifique si la implantación de actividades en suelo no urbanizable puede no o tramitarse a través de declaraciones responsables o comunicaciones previas. Se efectúan sugerencias en relación con la forma de regular el fraccionamiento del pago en el canon de las declaraciones de interés comunitario. También se hacen sugerencias sobre la mejora en la redacción del supuesto de la prórroga del plazo de las DIC.

Se efectúa una sugerencia en relación con la regulación de la licencia de usos provisionales, así como también sobre la obligación de las empresas suministradoras de servicios ahora regulada en el artículo 245 del TRLOTUP.

Se sugiere eliminar la necesidad de la licencia de segregación en determinados supuestos.

Se hacen sugerencias sobre la regulación de las fotovoltaicas de autoconsumo sobre cubierta de parcelas privadas. También sobre el concepto de fuera de ordenación y sobre las declaraciones responsables y las comunicaciones previas.

Se hacen sugerencias sobre los servicios de empresas suministradoras en núcleos diseminados que carecen de la condición de solar, sobre todo por la falta de adecuación a la normativa de telecomunicaciones. También sobre la regulación de la condición jurídica de solar y sobre el restablecimiento de la legalidad por obras vinculadas a infraestructuras de telecomunicación. Se solicita más flexibilidad de estándares en las actuaciones de regeneración urbana.

Contestación:

Estas cuestiones de detalle se estudiarán en el momento posterior de la elaboración del anteproyecto.

Amparo G	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-485

Resumen:

Se solicita que se permitan las viviendas en parcelas vacías en urbanizaciones pendientes de urbanizar.

Contestación:

Con carácter general esa posibilidad va a tener que ir acompañada de las necesarias obras de urbanización complementarias.

Paula Espinosa Giménez	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-528

Resumen:

Se muestra contraria a la reforma y apunta a que con ella se volverán a los años oscuros de la especulación.

Contestación:

No es ese, en ningún caso, el objetivo de la reforma.

Emilio Segarra	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-543

Resumen:

Solicita que el catálogo no forme parte en todo caso del Plan general estructural.

Contestación:

Se estudiará en los trabajos posteriores.

Ayuntamiento de Canals	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-525

Resumen:

El Ayuntamiento de Canals efectúa sugerencias en relación con la modificación de la regulación de las operaciones de minimización de las viviendas irregulares. En concreto, solicita que exista flexibilidad en la tramitación de la minimización individualizada, otorgándole prioridad respecto a la colectiva. Además, solicita la modificación de la fecha de finalización de las obras a efectos de poder acogerse a los procedimientos de minimización y que se concrete lo que debe entenderse por edificaciones completamente acabadas a esos efectos. También exige un tratamiento especial en relación con las construcciones iniciadas con anterioridad a agosto de 2014 y cuyos propietarios hayan atendido el requerimiento de paralización.

Contestación:

Uno de los objetivos de la reforma es la modificación de la regulación del actual procedimiento de minimización. En ese momento se valorará esta propuesta.

Francisco Blanc Clavero	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-537

Resumen:

El escrito comienza por señalar que el diagnóstico efectuado en el documento de consulta es muy correcto en su valoración general del TRLOTUP. Señala que antes de redactar una revisión legal sería importante elaborar un libro blanco en el que se marquen los objetivos que se pretenden y las principales o posibles líneas de solución consideradas; se trataría de un documento claro y didáctico que exprese por qué se quiere un cambio normativo, sobre qué diagnóstico y en qué dirección concreta. Sería una declaración de principios razonada. Habría que elaborar una guía de las soluciones que se proponen y someterlo a un proceso de participación ciudadana, como se hizo con la LRAU en 1993.

Se señala que las leyes urbanísticas se han vuelto "cada vez más largas y verbosas tratando de suplir la falta de ideas con el exceso de palabras". Resulta tedioso que la actual ley descienda a niveles reglamentarios.

Propone una alternativa para el sistema de planeamiento que llama "de máximos" en el que el planeamiento general no sería normativo, sino orientativo, lo que tendría numerosas ventajas que se detallan en el escrito.

Describe también lo que denomina una alternativa al sistema de planeamiento "de mínimos" con medidas concretas. Así, se recuperaría la iniciativa particular en todo tipo de instrumentos de planeamiento, incluso recuperando la información al público promovida por particulares. Se reconsideraría el procedimiento actual de la evaluación ambiental estratégica, en la que el órgano ambiental sería siempre la Administración responsable de la elaboración del plan de que se trate. En ese procedimiento se permitiría que el promotor del plan fuera la iniciativa privada, se establecería el silencio positivo en la emisión de informes y en la fase previa a la elaboración del informe ambiental se huiría de los informes sectoriales escritos y se efectuarían consultas propiamente dichas (cruces de correos, actas de reuniones).

Se hace también una propuesta en relación con los llamados proyectos de interés estratégico autonómico, proponiendo diversas alternativas.

Se hacen determinadas observaciones sobre la figura del urbanizador, aventurando algunas propuestas para reorientar la situación. En concreto, se habla de admitir la iniciativa privada en los programas, proyectos de urbanización y reparcelación, en mantener la actuar regulación del estatuto jurídico común del propietario no urbanizador. La gestión púbica o directa no debería tener un régimen de preferencia sistemática frente a la indirecta o privada, pudiendo la Administración escoger entre una u otra atendiendo a las circunstancias.

El sistema normal de actuación debería ser la gestión por los propietarios sin concurso, con unas condiciones que se concretan en el escrito.

Considera muy acertado introducir la figura de la expropiación por concesionario.

Se efectúan también sugerencias en relación con las actuaciones de regeneración urbana.

En relación con el suelo no urbanizable, se indica que se echa en falta una reconsideración sistemática de los resultados prácticos del modelo actual. En vez de eso, se ha producido una hipertrofia de la casuística normativa, carente de todo orden y principio y basada en la resolución de casos particulares. Se hacen propuestas concretas y se vuelve a indicar que en la legislación actual hay excesivo reglamentismo.

Contestación:

Estas observaciones serán tenidas en cuenta en las fases posteriores.

Federación Promotores Valencianos	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-533

Resumen:

Se señala que se comparten plenamente la identificación de factores y variables que se describen en el documento de consulta como principales condicionantes de la legislación vigente.

La evolución de la normativa ha provocado que estemos ante una norma compleja en el fondo y en la forma que aporta escasa seguridad jurídica. Las modificaciones del TRLOTUP han dado lugar a numerosas incógnitas que no se terminan de resolver. La lenta y compleja tramitación de los planes provoca, en el mejor de los casos, la producción de planes urbanísticos obsoletos y vulnerables jurídicamente.

Además, la LOTUP entró en vigor en el 2014, en lo más profundo de la crisis inmobiliaria, mientras que hoy nos encontramos en otro contexto, también marcado por las incertidumbres, pero con un perfil diferente- La LOTUP pretendía solucionar numerosos problemas que entonces se daban, como el de la figura del agente urbanizador. Otro aspecto relevante de esa ley fue la integración del trámite de evaluación ambiental.

El resultado es por todos conocido. Se han aprobado escasos planes generales estructurales y planes pormenorizados. Los planes derivados son de muy complicada tramitación, al tener como soporte planes generales obsoletos y no adaptados. Lejos de agilizar, el procedimiento se ha complicado de manera exponencial, duplicando trámites ambientales e informes sectoriales.

Los informes sectoriales se han convertido en un verdadero freno a la tramitación de los planes, además de una variable de incertidumbre jurídica.

Los programas de actuación integrada de gestión indirecta que han podido aprobarse son prácticamente inexistentes, si bien por gestión por los propietarios han demostrado su utilidad y agilidad, a pesar de sus carencias regulatorias.

En materia de disciplina urbanística, las licencias urbanísticas siguen padeciendo unos retrasos que rozan lo intolerable.

Por último, el régimen transitorio, ante continuos cambios, pierde su vigor y utilidad incluso para los expertos, incapaces de identificar la norma aplicable.

El resultado es que, 10 años después de la aprobación de la LOTUP, es el interés general el que más sufre con esta situación, con gran perjuicio para la comunidad y la ciudadanía.

Comparten con la Conselleria el debate sobre modificar la legislación vigente o crear una nueva norma y consideran que hay que optar por esta segunda posibilidad. El número de modificaciones de la LOTUP-TRLOTUP parece haber superado lo razonable, y los retos en materia urbanística y territorial requieren un planteamiento decidido y específico, con un buen régimen transitorio que facilite la solución de problemas coyunturales.

La relación de objetivos que se plantea en el documento de consulta les parece acertada. Para cada uno de esos objetivos en el escrito presentado se hace una valoración y también varias sugerencias.

En el escrito se concluye que manifiestan una valoración global positiva del nuevo proceso iniciado, tanto en cuanto al fondo como en la forma, siendo especialmente destacable la participación de la ciudadanía y las instituciones desde la fase más temprana de elaboración del nuevo texto legal. Tal como se recoge en el documento de consulta pública por la Conselleria, haciéndose eco de los dictámenes del Consejo de Estado, la intención de agilizar procedimientos y generar seguridad jurídica no debe ser un mero deseo expuesto en el preámbulo de las leyes, sino fruto de una redacción normativa con calidad técnica, que sea coherente con la legislación europea y estatal en materia ambiental, urbanística y de ordenación del territorio, así como con la doctrina emanada por los tribunales de justicia.

Contestación:

Estas observaciones serán tenidas en cuenta en las fases posteriores.

LlúciaLi	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-503

Resumen:

Solicita una regulación específica de los aparcamientos de bicicletas.

Contestación:

En su caso, esa sería una tarea del desarrollo reglamentario, pues la ley no establecería con detalle este estándar.

Antoni Lluch	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-486

Resumen:

Se hacen sugerencias en relación con la modalidad de ejecución del planeamiento por el sistema de expropiación por concesionario.

Contestación:

Se podrá tener en cuenta en las fases posteriores.

Ayuntamiento de Tavernes Blanques	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-513

Resumen:

Se propone la modificación del artículo 24 del TRLOTUP en lo relativo al estándar global de zonas verdes y parques públicos, ello en atención a las peculiaridades de los municipios incluidos en el ámbito de la Ley de la Huerta.

Contestación:

Esta situación se estudiará en las fases posteriores de la redacción.

Ajuntament de Xirivella	Código de la iniciativa: GVA Participa-2024-10-531

Resumen:

Se efectúan observaciones puntuales sobre posibles modificaciones en alguno de los apartados de los artículos 232 y 233 en relación con supuestos concretos sujetos o a licencia o a declaración responsable.

Contestación:

Esta cuestión se podrá estudiar en las fases posteriores.

Aportaciones del Colegio de Abogados de Castellón

Resumen:

Se efectúa una sugerencia en relación con la clasificación del suelo urbano respecto de las zonas urbanizadas, ello en relación con el concepto de integración de la malla urbana.

Se efectúa una sugerencia en relación con la regulación normativa de los mini polígonos industriales o terciarios en el interior de la Comunitat Valenciana. En concreto se propone la posibilidad en esos casos de minorar las dotaciones en relación con la implantación de usos industriales, comerciales y terciarios.

Es especialmente importante que, en poblaciones de menos de 3.000 habitantes, puedan utilizar instrumentos de planeamiento sencillos a través de los cuales, puedan reclasificar suelo no urbanizable, con destino a la implantación de estos mini- polígonos, de superficie no superior a 50.000 m2. Se sugiere la posibilidad de utilizar una figura similar al antiguo procedimiento de la DIC del artículo 20 de la primera ley del suelo no urbanizable.

Se efectúa una propuesta sobre el contenido que debería incluirse en la ficha de los sectores y se sugiere flexibilizar y agilizar los trámites administrativos para el cambio de uso de sectores y unidades de ejecución.

En relación con los supuestos en los que, en la tramitación del plan, el órgano ambiental es el municipio, se propone que se concreten los aspectos mínimos sobre los que el órgano ambiental ha de pronunciarse.

En relación con la gestión urbanística se propone establecer mecanismos ágiles para la modificación del proyecto de reparcelación una vez inscrito, suprimir la obligación del anteproyecto o proyecto de edificación en relación con las actuaciones aisladas, establecer la posibilidad de suspender temporalmente la ejecución de los programas por causas sobrevenidas y la obligatoriedad de emitir liquidaciones definitivas en el plazo de cinco años.

En relación con la atribución de usos en el suelo no urbanizable, en las zonas del interior se deberían minorar o no establecer distancias siempre que se trate de actuaciones de relevancia arquitectónica significativa.

Debería establecerse un plazo de caducidad de los expedientes relativos a las órdenes de ejecución, ampliar los supuestos de silencio positivo, reducir a seis meses el plazo para dictar expedientes de restauración y aclarar otros puntos que se detallan en el escrito.

Se acaba por indicar que sería oportuno, la mejora de la dicción para una mejor comprensión y evitar en lo posible tanto las contradicciones, como también las

duplicidades. Es importante que el nuevo texto normativo, tenga una fácil búsqueda de las normas de aplicación, a través de una buena secuencia normativa.

Contestación:

Estas cuestiones serán estudiadas en las fases posteriores.

Aportaciones de María Jesús Gozalvo Zamorano

Resumen:

En relación con la gestión urbanística, se propone recuperar y potenciar herramientas fáciles y sencillas y que se dote de medios para aplicarlas en los pequeños municipios. Hay que facilitar que los ayuntamientos puedan gestionar su planeamiento.

Hay que recuperar sistemas de gestión de nuestra legislación preautonómica contemplados en el Texto refundido de la Ley de suelo de 1976.

Debería ser la legislación urbanística la que señalara los estudios que han de incorporarse en el plan, sin que se añadan más estudios adicionales en las leyes sectoriales.

Se sugiere que las servidumbres legales que se han de tener en cuenta en el planeamiento se fijen directamente en los visores de las administraciones sectoriales sin que deban ser reproducidas en el plan urbanístico.

Considera acertadísimo el diagnóstico y propuestas realizas por las sugerencias de Francisco Blanc Clavero, en su introducción, apartado de planeamiento. Abre nuevas visiones que hay que enfrentar y estudiar, y que, a mi modo de ver, no tienen por qué ser incompatibles totalmente con el uso de los conceptos y términos urbanísticos que tenemos acuñados en nuestra práctica urbanística. Comparto totalmente el diagnóstico realizado sobre los extremos a los que se ha llevado la evaluación ambiental sacando del tiesto la Directiva 42/2001/CE, y me parecen adecuadas plenamente sus propuestas. Comparte las opiniones que destacan el excesivo reglamentismo de nuestra legislación urbanística.

Contestación:

Estas cuestiones serán estudiadas en las fases posteriores.

Aportaciones de la Sección de Control Urbanístico del Ayuntamiento de Castelló de la Plana

Resumen:

La sección de control urbanístico del Ayuntamiento de Castelló de la Plana aporta una propuesta relativa a la legalización de viviendas existentes en municipios con el planeamiento urbanístico ajustado al TRLOTUP. El estudio que se aporta se efectuó en octubre de 2023.

Contestación:

El estudio presentado podrá ser estudiado y tenido en cuenta en las fases posteriores.

Aportaciones de Lorenzo Montón Mayer

Resumen:

Se efectúa una reflexión sobre que la idea de que los procedimientos de aprobación de los planes y de las autorizaciones urbanísticas se dilatan excesivamente, diagnóstico con el que se muestra de acuerdo. Considera imprescindible el objetivo perseguido de simplificar trámites y eliminar cargas administrativas. Indica que la proliferación legislativa no ayuda a la seguridad jurídica y que siempre va a ser mejor unas pocas reglas claras y cuyo cumplimiento sea rigurosamente exigido, que multitud de reglas anidadas en otra multitud (todas ellas muy razonables y bienintencionadas) que, simplemente, es imposible cumplir simultáneamente. Se muestra conforme con la idea de que hay que establecer una regulación específica para la emisión de los informes sectoriales. Se está de acuerdo con que hay que simplificar la documentación exigible a los planes.

Se señala que hay que favorecer la gestión indirecta. Se indica que la dificultad para la gestión indirecta por la iniciativa privada no solo estriba en una normativa que lo permita y lo valore como algo útil y positivo, sino que es imprescindible algún mecanismo que asegure el cumplimiento de las obligaciones que adquiere una Administración cuando adopta esta modalidad de gestión.

Se indica que se está conforme con las nuevas modalidades de gestión como la expropiación por concesionario y se señalan medidas para agilizar la tramitación del otorgamiento de las licencias, con propuestas concretas.

Contestación:

Estas observaciones serán tenidas en cuenta en las fases posteriores.

Conclusiones III Congreso Urbanismo Productivo

Resumen:

Se ha remitido por la organización del III Congreso de Urbanismo Productivo las conclusiones alcanzadas, así como la ponencia presentada en el debate sobre el sistema de planeamiento.

Las conclusiones son las siguientes:

1. Joaquín Farinos destacaba el valor de la Ordenación del Territorio a escala supramunicipal como instrumento de ordenación estructural, guiado por unos principios básicos entre los que se destaca el *0 net land* take y el valor de la regeneración urbana.
2. Miguel Ángel Navas nos advertía de que el cambio climático no espera, ya está afectando a nuestras ciudades y poniendo en riesgo la salud, con consecuencias mortales. No podemos permitir que nuestras ciudades sigan siendo hostiles y no adaptadas; debemos adaptarlas ahora para prepararlas frente a estos desafíos.
3. En la Mesa siguiente sobre ciudad verde y climática, pudimos valorar los logros conseguidos en Valencia: la capital verde europea, la participación en Misión Climática y los trabajos de la Fundación Valencia Clima y Energía. En este sentido, se hizo hincapié en el potencial que supone la intensa investigación que se lleva a cabo por ejemplo en este misma UPV.
4. En la sesión de la tarde, Ana María Gascón nos presentó un diagnóstico muy interesante sobre la situación del suelo industrial. Y nos venía a proponer que el suelo industrial no debe ser considerado como un elemento aislado, sino como una parte integral del tejido urbano y un componente vital de nuestras ciudades. En este sentido, es crucial superar el municipalismo y adoptar una visión más amplia que contemple la regeneración urbana en el contexto de la ciudad en su totalidad. Esto implica no solo revitalizar nuestras áreas industriales, sino también trabajar para equiparar el potencial económico de estas zonas con la calidad urbana que merecen.
5. Luego Juan Antonio Piles nos habló de cómo pasar del urbanismo tradicional, que ha dado lugar a la situación que expuso Ana, a un nuevo urbanismo. Resalta la importancia de intervenir sobre el suelo urbanizable, aprovechando oportunidades de inversión. E insiste en que esta transformación no puede llevarse a cabo sin una colaboración efectiva entre el sector público, tanto local como autonómico, y el sector privado.
6. Siguiendo con esta cuestión del suelo industrial, en la mesa posterior se añadió otras consideraciones relevantes: la primera es que las entidades de gestión y modernización de polígonos industriales se enfrentan a desafíos que limitan su efectividad. Segundo, es fundamental reconocer que el urbanismo industrial difiere del residencial y varía según el tipo de industria, lo que exige una estrategia adaptada a sus características específicas. Tercero, la regeneración del suelo debe centrarse en dotar a estas áreas de calidad, garantizando el valor del territorio a través de servicios y usos mixtos, así como promoviendo la reutilización del suelo industrial. Además, se debería explorar la posibilidad de establecer techo industrial de protección pública, similar al que se aplica a la vivienda.
7. En la sesión de la mañana del segundo día del Congreso, Fernando Renau nos recordaba en una interesante conferencia que la ciudad es un hecho colectivo, para después reivindicar la posición central del plan y el momento de crisis en el cual se encuentra. En su propuesta planteaba un plan que delimite el SU y SNU con sus

determinaciones y que el suelo urbanizable se pueda plantear con o sin sectorización, pero, en cualquier caso, con determinaciones menores.
8. En la mesa posterior siguiendo con el debate abierto por Fernando se nos planteaba las siguientes cuestiones: Para asegurar un desarrollo urbano eficiente, es fundamental agilizar los procesos sin excluir a los actores sectoriales, identificando claramente sus competencias. El plan urbano es clave para dotar de espacios públicos a la ciudad. El Plan debe diferenciarse en cuanto a sus determinaciones según el tamaño del municipio. La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es esencial para brindar seguridad jurídica, aunque debería flexibilizarse en casos donde no es necesaria, como en suelo urbano. Es urgente acortar plazos para los informes sectoriales vinculantes y en cualquier caso promover una mayor colaboración público-privada para acelerar los procedimientos. Además, la declaración responsable y el control por organismos externos podría garantizar la agilidad sin perder el rigor necesario.
Concluyendo y volviendo al título del congreso, el urbanismo es productivo en tanto se contrapone a lo especulativo: se trata de ocupar suelo con el mejor uso posible.
Estas conclusiones serán remitidas a la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio aprovechando el proceso de consulta pública del anteproyecto de ley de reforma de la legislación urbanística y de ordenación del territorio de la Comunitat Valenciana.
El III Congreso de Urbanismo Producto ha sido organizado por el Departamento de Urbanismo de la Universitat Politècnica de València y la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio, y ha contado con el patrocinio exclusivo del Grupo Bertolín y Renovalia.
Contestación:

Estas observaciones serán tenidas en cuenta en las fases posteriores.

2.5. CONCLUSIONES TRAS LA FASE DE CONSULTA PREVIA

Concluida la consulta previa, es posible efectuar las siguientes conclusiones generales:

1. La consulta pública llevada a efecto ha confirmado que existe un importante grado de insatisfacción en relación con la aplicación de la legislación urbanística en vigor (el TRLOTUP). Se percibe que los procedimientos de aprobación de los planes y de las autorizaciones urbanísticas se dilatan excesivamente en el tiempo y que la regulación urbanística es demasiado rígida y no da adecuada respuesta a los problemas reales.

Solucionar esta situación exige introducir cambios legales significativos.

2. Es necesaria la reforma de nuestra legislación urbanística, pero ello se ha de efectuar con criterios de calidad y con una visión global, para conseguir un marco jurídico estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre.

Parece confirmarse que existe una opinión general favorable a que los cambios en la norma se hagan tras un proceso de reflexión, con una visión global y en términos de calidad.

El proceso participativo constata también que existe otro grupo de opinión explícitamente contrario a la redacción de una nueva ley y que parece preferir mantener el TRLOTUP con, a lo sumo, pequeñas correcciones.

3. Alcanzar los objetivos pretendidos hace necesario redactar una nueva ley.

No pueden alcanzarse esos objetivos simplemente a través de más modificaciones puntuales en los artículos del TRLOTUP.

Los criterios de técnica normativa son claros a la hora de señalar que cuando se pretenden introducir cambios significativos en una ley, lo que procede es redactar una nueva, y no elaborar una ley modificativa de la anterior.

Así resulta de la aplicación de las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005 (BOE de 29 de julio de 2005), que son expresión de los mejores criterios de técnica normativa. Según el punto 50 de las Directrices:

"Como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo".

Ese mismo criterio de técnica normativa se encuentra en el artículo 3.4 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, que establece lo siguiente:

"Las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo, debiendo primar la aprobación de una nueva disposición sobre el mantenimiento de la norma originaria y sus posteriores modificaciones".

En nuestro caso se pretende que el nuevo texto legal se redacte en términos de calidad normativa, de modo coherente, con buena sistemática, con un lenguaje claro y sin entrar en pormenores propios del reglamento. Esta operación no puede llevarse a cabo a través de más modificaciones en el TRLOTUP, que precisamente se caracteriza por el exceso de casuismo, por la falta de sistemática, por lo farragoso de su lenguaje y por ser ejemplo de ese excesivo reglamentismo del que se quiere huir.

La regulación actual del TRLOTUP, fruto de continuas modificaciones, ha dado lugar a una regulación confusa que no es de fácil comprensión e interpretación. La suma de todas las modificaciones ha dado lugar a reglas que se solapan y que han sido adoptadas sin una contemplación de conjunto, de modo que obligan al operador

jurídico a una continua labor de llevar a cabo esa integración para determinar la regla aplicable.

En definitiva, en este caso, la mejor manera de conseguir un marco legal estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre es mediante la redacción de una nueva ley.

Eso no quiere decir que no se vayan a recoger (con una mejor redacción y sin entrar en excesos reglamentista) muchas de las figuras y de las soluciones que ahora se encuentran reguladas en el TRLOTUP.

En el nuevo marco legal, la ley sería luego desarrollada por reglamentos.

4. Antes de proceder a la redacción de un primer borrador de texto articulado de la nueva ley sería conveniente elaborar un documento que incluyera los principios o bases generales de la reforma que se pretende, a modo de guía de las soluciones que se proponen, incluso presentando varias alternativas.

A tal efecto, podría utilizase el esquema de cuestiones que se proponían en el documento de consulta, que ahora se desarrollaría con la descripción de los grandes rasgos de las propuestas que se plantean. A la hora de completar aquel esquema son de gran utilidad muchas de las sugerencias presentadas en la consulta previa realizada.

2.6. BASES Y PRINCIPIOS GENERALES DE LA REFORMA.

Finalizado el trámite de consulta previa, se formuló un borrador interno inicial con las bases y principios generales de la reforma, ello en estos términos:

2.6.1. Objetivo general.

El objetivo principal consiste en reformar la legislación urbanística y de ordenación del territorio valenciana con el objetivo de simplificar trámites, eliminar cargas administrativas, superar incoherencias y mejorar su redacción, ello desde una perspectiva global, tras una seria reflexión, y con criterios de calidad. Al mismo tiempo, no se quiere dejar sin la necesaria tutela jurídica una serie de valores e intereses generales que merecen ser preservados. Además, la celeridad y simplificación ha de ser compatible con la seguridad jurídica y no ha de suscitar dudas sobre su pleno ajuste con el resto del ordenamiento jurídico, en particular con lo establecido en la legislación básica que pueda resultar en cada caso de aplicación.

2.6.2. Aspectos preliminares de tipo formal.

1. El texto legal que se elabore pretende conseguir en materia urbanística y de ordenación territorial un marco jurídico estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre.

El texto deberá redactarse con criterios de la máxima calidad normativa, ha de ser coherente, con una buena sistemática y un lenguaje claro. Además, no ha de descender en pormenores y detalles propios del reglamento.

Se tendrán en cuenta los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Además, se seguirán los criterios de técnica normativa expresados en el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, y en las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005 (BOE de 29 de julio de 2005).

En este sentido, los apartados del 1 al 3 del artículo que el artículo 3 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, establecen, entre otros, los siguientes criterios generales en la elaboración de los proyectos normativos:

"1. El texto ha de ser claro y de fácil compresión tanto por la terminología como por la redacción empleadas. No se redactarán apartados cuya extensión o complejidad dificulten la interpretación de su contenido.
Asimismo, no se utilizarán adjetivaciones innecesarias o reiterativas, así como los términos superfluos.
2. Se procurará que el proyecto normativo tenga carácter completo, de manera que se proporcione toda la normativa aplicable a cierta materia, sin perjuicio del posterior desarrollo reglamentario cuando se trata de disposiciones legales.
3. Se facilitará su manejo a través de una adecuada estructura sistemática y las mínimas remisiones posibles".

2. La opción adecuada, a la vista de los cambios que se pretenden introducir, es la de redactar una nueva ley y no un proyecto de modificación del TRLOTUP.

Los criterios de técnica normativa indican que cuando se pretenden introducir cambios significativos en una ley, lo que procede es redactar una nueva, y no elaborar una ley modificativa de la anterior.

Así se señala en el artículo 3.4 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, que establece lo siguiente:

"*Las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo, debiendo primar la aprobación de una nueva disposición sobre el mantenimiento de la norma originaria y sus posteriores modificaciones*".

El mismo criterio se señala en las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005. Según el punto 50 de las Directrices:

“Como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo”.

Se pretende que la reforma se redacte en términos de calidad normativa, de modo coherente, con buena sistemática, con un lenguaje claro y sin entrar en pormenores propios del reglamento. Esta operación no puede llevarse a cabo a través de más modificaciones en el TRLOTUP, que precisamente se caracteriza por el exceso de casuismo, por la falta de sistemática, por lo farragoso de su lenguaje y por ser ejemplo de ese excesivo reglamentismo del que se quiere huir.

La regulación actual del TRLOTUP, fruto de continuas modificaciones, ha dado lugar a una regulación confusa que no es de fácil comprensión e interpretación. La suma de todas las modificaciones ha dado lugar a reglas que se solapan y que han sido adoptadas sin una contemplación de conjunto, de modo que obligan al operador jurídico a una continua labor de llevar a cabo esa integración para determinar la regla aplicable.

En definitiva, en este caso, la mejor forma de conseguir un marco legal estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre es mediante la redacción de una nueva ley.

Eso no quiere decir que no se vaya a recoger (con una mejor redacción y sin entrar en excesos reglamentistas) buena parte de la regulación ahora incluida en el TRLOTUP.

3. Se será especialmente cuidadoso en la elección de la sistemática del texto legal (distribución en títulos y capítulos). En este sentido, se tendrán en cuenta las mejores soluciones adoptadas en el resto de las leyes autonómicas, así como también las adoptadas en los anteriores textos legales.

2.6.3. Bases generales en materia de planeamiento.

1. Consideraciones generales sobre un posible cambio significativo en el modelo de planeamiento urbanístico municipal.

El plan es el principal protagonista de nuestro actual modelo urbanístico. Sin embargo, existe una opinión generalizada de que, en estos momentos, el plan urbanístico está en crisis y no resulta un instrumento útil para resolver adecuadamente nuestras necesidades.

Todos los profesionales del urbanismo saben que, en la actualidad, tramitar un plan general es en extremo complicado. La compleja maraña normativa que hay que aplicar, las previsiones incluidas en todo tipo de leyes sectoriales y que afectan al plan, la inacabable lista de informes que hay que solicitar, ello unido a la nueva evaluación ambiental, convierten la tramitación del plan general en una “labor titánica”.

Los trabajos de redacción de una reforma de la legislación urbanística no pueden ignorar ese estado de opinión y necesariamente se han de intentar dar una respuesta.

En principio, las grandes alternativas serían estas:

a) Dejar el modelo actual de plan general estructural del TRLOTUP tal y como está, sin apenas cambios. Podría sostenerse que los motivos de la actual crisis del plan no vienen provocados por el modelo de planeamiento, sino que obedecen a otros factores. Habría que incidir en esos otros factores (informes sectoriales, exceso de documentos que se exigen, el procedimiento de evaluación ambiental, la falta de medios), sin cuestionar el modelo propiamente dicho de plan urbanístico como tal.

b) Efectuar una significativa rectificación legal del sistema de planeamiento previsto en el TRLOTUP, pero manteniendo en esencia el modelo urbanístico actual, con la figura del plan en su centro. La rectificación se centraría en intentar flexibilizar y adelgazar el contenido, determinaciones y documentos del plan general y de los planes pormenorizados.

c) Proponer, un cambio radical del sistema de planeamiento, con una completamente nueva definición del plan urbanístico.

La opción más radical pasaría por sustituir el plan urbanístico por la sucesiva aprobación de actuaciones parciales y de proyectos arquitectónicos concretos. En Italia la doctrina ha hablado de un intento de “desregulación urbanística” que se habría producido en ese país a finales del pasado siglo, en el que el plan urbanístico se puso en discusión y se propuso su sustitución en la práctica por la sucesiva aprobación de actuaciones parciales y proyectos arquitectónicos (sin vinculación con ningún planeamiento general previo), instrumentos que estarían mejor adaptados para gobernar una sociedad y una economía en rápida transformación.

Sin embargo, en este documento no se defiende esa alternativa, la cual, en esos términos, no se sigue en ninguna Comunidad Autónoma ni tampoco en ninguno de los países europeos de referencia. La ciudad es un hecho colectivo y es la colectividad, a través de sus representantes, la que ha de tomar las decisiones últimas respecto a cómo haya de quedar ordenada. El plan urbanístico, elaborado por los directos representantes de la colectividad y con una intensa participación ciudadana, se considera, por ello, un elemento necesario. A través del plan, con criterios de racionalidad y con una amplia participación, es como se puede garantizar el desarrollo sostenible de las ciudades. Ello sin perjuicio de las medidas de flexibilidad que resulten necesarias.

Otra opción consiste en llevar a cabo un cambio radical en nuestro actual sistema de planeamiento. Ese cambio ha sido defendido por algún sector doctrinal, entre el que un ejemplo paradigmático es la propuesta efectuada por el profesor Baño León

(*La obsolescencia de la idea de plan general*, REALA número 13, abril septiembre 2020).

Los trabajos de reforma han de abordar esta cuestión.

Existe la idea de que el sistema de planeamiento actual es demasiado rígido y es incapaz de adecuarse al cambio de necesidades de los ciudadanos y a los programas de los agentes, respecto a los cuales representa un freno y no un estímulo y un apoyo.

Sin embargo, no parece ni posible ni conveniente que la solución consista en suprimir la figura del plan, ni tampoco la de efectuar una reforma tan radical que convierta al plan general, en la práctica, en un instrumento inútil, meramente orientativo y sin ningún carácter vinculante.

Nuestro actual plan general estructural (en adelante PGE), a la vista de las experiencias de otras Comunidades Autónomas, así como también la de otros países (en particular Italia) puede ser un buen punto de partida a partir del cual introducir las modificaciones que resulten necesarias para alcanzar el objetivo que se pretende.

Aunque sus determinaciones sean las propias de una ordenación estructural y estratégica, el PGE no puede ser únicamente directivo, sino que, en la materia que le es propia, y con los matices que sean necesarios, ha de ser plenamente "operativo", en el sentido clásico que a este concepto le dio nuestra doctrina. El PGE, a su escala, va a delimitar los suelos consolidados (suelo urbano), los susceptibles de transformación urbanística (suelo urbanizable), el suelo que en principio no es susceptible de transformación (el suelo no urbanizable común) y el suelo protegido (suelo no urbanizable protegido). En el suelo no urbanizable común el PGE deberá de modo efectivo establecer cuáles son los usos prohibidos. En el suelo no urbanizable protegido, cuales son excepcionalmente los usos permitidos. En esas cuestiones, no se trata de meras recomendaciones, sino de reglas directamente aplicables. La ordenación detallada del suelo urbano se remitirá al plan pormenorizado.

En particular, habrá que decidir en la nueva ley qué determinaciones ha de establecer el PGE en relación con las áreas susceptibles de transformación. En ese punto, ciertamente, serán posibles distintas soluciones, algunas de las cuales permitirían reducir la rigidez del plan.

El PGE podría, en relación con alguna de sus determinaciones, establecer su carácter flexible y, en ese sentido, susceptibles de ser directamente modificadas en el planeamiento de desarrollo. Con carácter general, esto podría suceder en relación con ciertas previsiones que afectan a suelos destinados a su desarrollo urbanístico o a actuaciones de reforma o regeneración urbana.

En ese contexto, sería posible aligerar el contenido del plan general.

2. La evaluación ambiental estratégica de los planes.

De las aportaciones recibidas en la consulta previa, así como de las intervenciones de los participantes en el III Congreso de Urbanismo Productivo, cuyas conclusiones y materiales se remitieron para su incorporación en la consulta, resulta que existe una opinión generalizada de que la actual crisis en la tramitación de los planes urbanísticos está de algún modo relacionada con las dificultades de la integración en la tramitación del plan de la evaluación ambiental estratégica actualmente regulada por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

No puede desconocerse la relevancia que en la tramitación de los planes urbanísticos tiene su evaluación ambiental. Como ha señalado el Tribunal Supremo en su sentencia de 11 de julio de 2022, recurso 2426/2021, *"la evaluación ambiental no constituye un mero informe que deba valorar el planificador a la hora de la aprobación de los instrumentos de ordenación, sino que esa evaluación constituye un auténtico procedimiento que se incardina en el procedimiento de aprobación del planeamiento. Como "procedimiento administrativo instrumental con respecto al procedimiento sustantivo" lo califica la Exposición de Motivos de la Ley de evaluación ambiental, poniendo de manifiesto que es un procedimiento específico que se integra en el procedimiento sustantivo, el seguido para la aprobación de los instrumentos de ordenación"*. Puesto que la evaluación ambiental es "*un auténtico procedimiento, integrado en el de elaboración del planeamiento, aquel procedimiento de evaluación ambiental concluye con una resolución, como se corresponde con esa naturaleza y, lo que es más relevante a los efectos del debate, esa decisión tiene la eficacia de todo acto administrativo, su plena efectividad. Esa resolución es la declaración de evaluación ambiental estratégica que tiene la naturaleza de poner fin al procedimiento, de conformidad con lo establecido en los artículos 31 de la Ley de evaluación ambiental y 18 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*". De ello resulta *"la vinculación de la misma al órgano sustantivo, es decir, como se declara en el párrafo transcrito, al tener la Declaración de Evaluación Ambiental carácter determinante, comporta imponer las condiciones que en la misma se impongan al órgano sustantivo, es decir, en la aprobación del proyecto de instrumento de ordenación tramitado*".

En su actual redacción, el Título III del Libro I del TRLOTUP, en realidad, no regula un procedimiento de aprobación de los planes en el que se integre el procedimiento de evaluación ambiental, sino que se limita a reproducir el procedimiento de evaluación ambiental, sin mayores aportaciones. Este modo de proceder contrasta de modo significativo con la regulación que, al respecto, se lleva a cabo en el resto de las leyes urbanísticas autonómicas. El que la ley autonómica se dedique a reproducir de modo sistemático los preceptos de la legislación básica estatal ha sido objeto de severa crítica por el Tribunal Constitucional, por ejemplo, en su sentencia 71/2019, de 11 de abril.

Por ello, en cualquier caso, se hace necesario replantear de modo significativo la actual regulación contenida en el Título III del Libro I del TRLOTUP ello, de entrada, en un doble sentido:

-Efectuando una verdadera regulación del procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos integrando la fase ambiental, pero sin sustituir el procedimiento de aprobación del plan por el procedimiento de evaluación ambiental.

-Eliminando en esa regulación la reproducción de la Ley de evaluación ambiental.

Como no puede ser de otro modo, la reforma de la legislación urbanística que se redacte ha de ser plenamente respetuosa con los preceptos básicos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. En ese sentido, no existe margen de actuación.

En la consulta previa se han presentado determinadas propuestas en relación con la identificación del órgano ambiental en la tramitación de los planes que pueden ser de interés y que deberán ser estudiadas en los trabajos de elaboración del anteproyecto.

Habrá que estudiar con detalle una de las propuestas recibidas, que consiste en establecer que, en estos casos, el órgano ambiental competente sea el de la administración que redacta el plan. De este modo, el ayuntamiento pasaría a ser órgano ambiental en todos los casos de planes municipales, incluido el plan general estructural.

Otra opción consistiría en avanzar en las soluciones ya recogidas en el actual TRLOTUP, ello teniendo ahora en cuenta el nuevo modelo de planeamiento que se establecería. Así, el órgano ambiental en el supuesto del nuevo plan general estructural seguiría siendo el autonómico, pero para el resto de los planes municipales, incluso en los casos en los que éstos, dentro de los límites establecidos, modifiquen el plan estructural, el órgano ambiental sería el municipal.

3. Estudio de la posibilidad de regular de modo más claro la participación de la iniciativa privada en la formulación de propuestas de determinados instrumentos de planeamiento.

El Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, reconoce en su artículo 5.e) la iniciativa particular a la hora de formular propuestas de ordenación, lo que ha sido avalado recientemente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (en particular, en la sentencia de 12 de marzo de 2024, recurso 5723/2022). En cambio, esa posibilidad no está bien regulada en el vigente TRLOTUP.

Las bases de una nueva regulación en esta materia descansarían en estos principios generales:

-La aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico constituye una competencia indisponible de las administraciones públicas, que no podrá quedar vinculada por ningún tipo de acto o convenio.

-Los particulares estarán legitimados para presentar propuestas de planes parciales, planes de reforma interior, estudios de detalle y planes especiales que sean desarrollo del planeamiento general.

-Cuando los particulares estén legitimados para formular un instrumento de planeamiento se aplicarán una serie de particularidades que serán concretadas en el texto definitivo.

-La formulación de modificaciones del planeamiento general, así como la de los planes especiales cuando no desarrollen el planeamiento general y la de los catálogos corresponderá a la administración actuante. Las eventuales propuestas que presenten los particulares podrán ser asumidas de forma justificada como propias por la administración con carácter previo a su tramitación

4. Nueva regulación del procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos.

Como ya se ha dicho, el TRLOTUP, en realidad, no regula un procedimiento de aprobación de los planes en el que se integre el procedimiento de evaluación ambiental, sino que se limita a reproducir el procedimiento de evaluación ambiental, sin mayores aportaciones. Este modo de proceder contrasta de modo significativo con la regulación que, al respecto, se lleva a cabo en el resto de las leyes urbanísticas autonómicas. El que la ley autonómica se dedique a reproducir de modo sistemático los preceptos de la legislación básica estatal ha sido objeto de severa crítica por el Tribunal Constitucional.

El texto legal deberá regular las fases de tramitación de los planes, sin efectuar una mera reproducción de lo previsto en la Ley de Evaluación Ambiental.

El contenido esquemático de esta nueva regulación se articularía en una serie de preceptos dedicados al menos a estos temas:

-Administraciones competentes para formular y aprobar los planes.

-Planes sujetos a evaluación ambiental.

-El órgano ambiental.

-Promoción del plan general estructural.

-Consulta previa a la elaboración del plan general estructural.

-Colaboración administrativa.

-Elaboración del borrador del plan e inicio del trámite ambiental.

-Aprobación inicial e información al público.

-Reglas especiales en relación con la emisión de informes sectoriales.

-Solicitud de colaboración autonómica en la emisión de los informes sectoriales.

-Nuevo trámite de información al público por modificaciones sustanciales.

-Acuerdo de remisión al órgano ambiental para emisión de declaración ambiental.

-La declaración ambiental estratégica.

-Aprobación provisional.

-Aprobación definitiva.

-Aprobación definitiva parcial o supeditada.

-Tramitación del plan pormenorizado.

-Tramitación de los planes parciales y de reforma interior y de los catálogos.

-Tramitación de los planes especiales.

-Tramitación de los estudios de detalle.

-Disposiciones comunes relacionadas con la aplicación del procedimiento ambiental simplificado.

-Ámbito de la iniciativa privada.

-Suspensión del otorgamiento de licencias.

-Modificación de los planes.

-Publicación del planeamiento.

-Vigencia y efectos de la aprobación de los planes.

-Reglas aplicables a la ausencia de planeamiento.

-El registro de planes.

-Textos consolidados.

5. Flexibilización del planeamiento, con el estudio de la posibilidad de que los planes de desarrollo puedan justificadamente modificar el planeamiento general estructural.

En el nuevo modelo, el plan general estructural (PGE) tendría un carácter estratégico y directivo, ello en los términos apuntados con anterioridad.

En ese contexto, la norma debería prever expresamente que alguna de las determinaciones del PGE pueda ser directamente modificadas y adaptadas a su escala por el planeamiento de desarrollo, sin que ello exija de la simultánea modificación del PGE. Esos planes de desarrollo que modificarían el PGE serían en todo caso de aprobación definitiva municipal y el órgano ambiental sería igualmente el municipal.

6. Regulación específica de la emisión de los informes sectoriales en materia de planeamiento.

En las aportaciones incorporadas en la consulta previa se insistió en la problemática que suscitaban los retrasos en la emisión de los informes sectoriales en la tramitación de los planes urbanísticos.

Con la nueva redacción del artículo 60 del TRLOUP, redactado por el Decreto ley 7/2024, de 9 de julio, se ha aprobado una regulación específica de los informes sectoriales en la tramitación de los planes urbanísticos, que incorpora reglas directamente aplicables para solucionar los problemas que se están dando.

La reforma profundizará en estas medidas.

En la medida en la que resulte necesario, se modificarán las leyes sectoriales autonómicas que prevén informes sectoriales que puedan considerarse innecesarios.

Se mejorará también la regulación del supuesto de solicitud de colaboración autonómica en la emisión de informes sectoriales:

-En relación con los informes solicitados a departamentos autonómicos o de la administración local y no emitidos en plazo, el ayuntamiento podrá solicitar la colaboración de la conselleria competente en urbanismo y ordenación del territorio, que se realizará a través de las comisiones informativas de urbanismo. El ayuntamiento también podrá solicitar esta colaboración cuando se hubieran emitido informes sectoriales contradictorios entre sí que pudieran impedir la aprobación del plan.

-Solicitada la colaboración, se convocará a las administraciones afectadas para que asistan a una reunión de la comisión, con la advertencia expresa de que, si no se emite el informe antes de la reunión, o en esta de forma verbal, el informe se considerará a todos los efectos favorable al contenido del plan. En el caso de existencia de informes contradictorios, se podrá adjuntar a la convocatoria una solución técnica que los armonice y la comisión adoptará la decisión que proceda.

-Si el informe no se emite de forma escrita, ni tampoco en la comisión, se considerará favorable a todos los efectos

-En estos casos no se considerará informe desfavorable la incomparecencia a la comisión, el silencio o una manifestación contraria no justificada técnicamente.

7. Simplificación de la documentación exigible a los Planes.

El nuevo modelo de PGE que se defiende, en los términos antes apuntados, implica una importante reducción en sus determinaciones. Esto ha de tener su reflejo en la documentación que se le ha de exigir.

La reforma deberá profundizar en los principios ahora ya recogidos en el artículo 14.2 del TRLOUTP, que establece lo siguiente:

"El contenido y documentos de los instrumentos de ordenación se ajustarán a los principios de mínimo contenido necesario, máxima simplificación y proporcionalidad. Solo podrán exigirse aquellos documentos expresamente previstos por una norma con rango de ley".

La documentación que deba incorporarse al plan deberá ser exclusivamente la expresamente prevista en el nuevo texto legal, cuya redacción en ese punto deberá ser lo más precisa posible. Deberá quedar absolutamente claro que quedan derogadas todas las normas legales y reglamentarias autonómicas que exijan al plan otros documentos. En particular, deberá dejarse claro que, en esta cuestión, la ley urbanística es una ley especial que desplaza todo lo que, en relación con la documentación o tramitación de disposiciones reglamentarias, pueda establecerse en las leyes generales, ello en la línea ya apuntada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 6 de febrero de 2023, recurso 1337/2022.

8. Reformulación de los instrumentos y procedimientos en relación con la aprobación de las inversiones estratégicas.

Es esta una cuestión que ya ha sido adelantada con la aprobación del Decreto ley 7/2024, de 7 de julio, que modificó el TRLOTUP regulando la nueva figura de los proyectos de interés autonómico.

En los términos que resulten necesarios, el nuevo texto ajustará esta regulación para que resulte coherente con el resto de sus preceptos.

De otro lado, durante la consulta previa se han formulado en relación con esta cuestión interesantes sugerencias que serán objeto de estudio.

9. Posible estudio de una reformulación en el régimen regulatorio de los usos en el planeamiento urbanístico.

La experiencia viene acreditando que las rigideces del planeamiento chocan con la realidad del mercado, en la que surgen nuevos usos que se desarrollan con rapidez, sin que los planes se adapten en plazos razonables.

En este sentido, en la reforma se estudiarán las fórmulas necesarias para que, en el contexto del nuevo modelo de planeamiento, en el que el plan general estructural ya no establece la ordenación de detalle, se facilite la adaptación del plan pormenorizado a esas nuevas realidades.

10. Posible reconsideración de determinados parámetros de los estándares dotacionales.

Con carácter general, los estándares urbanísticos son una de las instituciones de nuestro derecho urbanístico que con más claridad acreditan su inestimable función social y su contribución al interés general. Nada más lejos en la intención de la reforma que su eliminación.

Sin embargo, sí es el momento de reconsiderar la pertinencia de mantener alguna de sus concretas manifestaciones.

En principio, no va a ser la ley la que establezca con detalle los pormenores de estos estándares, los cuales se van a concretar en normas reglamentarias. Sin embargo, en el seno de los trabajos de la reforma se estudiará, de ser necesario, el mantenimiento de alguno de los parámetros que no respondan a necesidades reales.

11. Estudio de medidas para incrementar la oferta de suelo logístico en la Comunitat Valenciana.

Las circunstancias económicas están cambiando las necesidades de suelo, lo que obliga a la Administración a adaptarse a ese nuevo escenario y a propiciar la generación de suelo apto para la implantación de grandes naves de almacenamiento y distribución de productos.

La legislación urbanística deberá responder a esta nueva situación a través de instrumentos que permita la generación de nuevas implantaciones de suelo logístico.

2.6.4. Bases generales en materia de gestión urbanística.

1. Consideración general sobre los sistemas de actuación en la ejecución del planeamiento.

La nueva ley deberá con mayor claridad regular los distintos sistemas de ejecución de las actuaciones integradas, estableciendo para todas ellas una regulación suficiente, sin entrar en detalles que se reservarían al desarrollo reglamentario.

En esta regulación se deberán aprovechar las experiencias que puedan extraerse de la legislación urbanística del resto de Comunidades Autónomas, así como de las ya incorporadas en el TRLOTUP.

Con las denominaciones que en su caso corresponda, los sistemas de actuación podrán ser: gestión directa por la Administración (cooperación), gestión por los propietarios, gestión mediante la selección de un urbanizador, gestión por expropiación (con modalidad de expropiación por concesionario).

2. Favorecer la gestión indirecta de los Programas de Actuación Integrada, sin que deba justificarse en todo caso la no procedencia de la gestión directa.

La versión ahora vigente del TRLOTUP prioriza la ejecución de las actuaciones integradas mediante gestión directa por la administración, de modo que para poder acudir a otros modos de gestión es necesario justificar su imposibilidad.

Una vez establecida por la nueva ley los distintos procedimientos de ejecución de las actuaciones integradas, lo que se propone es que la administración pueda elegir, en función de las circunstancias, sin que exista esa preferencia.

3. Estudio de posibles nuevas modalidades de sistemas de ejecución del planeamiento, como el de expropiación por concesionario.

Se estudiaría la modalidad de expropiación por concesionario. En esa modalidad la administración actuante mediante concurso público otorgaría la condición de concesionario a una entidad privada, que tendría la condición de promotor de la actuación urbanística y ostentaría la condición de beneficiario de la expropiación.

Este urbanizador-concesionario tramitará la expropiación de los terrenos, cedería al ayuntamiento los terrenos de cesión obligatoria y gratuita y ejecutaría la urbanización y llevaría a cabo la edificación de las parcelas en los plazos previstos. Esta modalidad podría ser de interés para el desarrollo de actuaciones urbanísticas destinadas a la promoción de vivienda protegida o para realizar operaciones de rehabilitación urbana en barrios degradados.

En esa regulación podría preverse la figura de la liberación de la expropiación en aquellos casos en los que el titular afectado se comprometa a asumir los fines públicos del planeamiento en las mismas condiciones que la administración.

4. Estudio de una regulación más adecuada de las áreas de rehabilitación.

El urbanismo del siglo XXI no es un urbanismo de crecimiento y expansión de la ciudad, sino un urbanismo de rehabilitación, de reequipamiento de barrios degradados mediante la creación de nuevas dotaciones públicas y privadas.

En la reforma se estudiarán los nuevos instrumentos que puedan resultar necesarios, además de los ya previstos en el TRLOTUP, para mejorar su regulación y hacerla efectiva.

Las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana son imprescindibles para contribuir a la mejora de las condiciones de calidad de vida en las ciudades. Pese al esfuerzo regulatorio autonómico y estatal, su promoción sigue estando ligada a la presencia de financiación pública europea, y la colaboración público-privada no termina de desarrollar todo su potencial. En este sentido, parece conveniente seguir explorando fórmulas de generación de plusvalías en forma de aprovechamiento, allí donde sea ambiental y socialmente factible, que permitan amortiguar el impacto económico de los propietarios de viviendas sometidas a renovación o rehabilitación, así como el gasto público de la administración.

Se estudiará la posible regulación en términos adecuados de la figura del agente edificador y rehabilitador.

Durante la consulta previa se han formulado en relación con esta cuestión interesantes sugerencias que serán objeto de estudio.

5. Posibilidad de estudiar nuevas figuras como la de permutas forzosas para la obtención de suelos dotacionales.

Se estudiará la posibilidad legal de establecer figuras como la de la permuta forzosa como alternativa a la actual expropiación rogada.

6. Estudio de medidas para agilizar la tramitación del otorgamiento de las licencias de obra.

En el trámite de la consulta previa se constató que sigue existiendo quejas en relación con los plazos de emisión de las licencias de obra y que se proponen medidas para agilizar su tramitación.

Lo cierto es que, en este punto, poco más ya puede hacer el legislador. No obstante, en la reforma se estudiará la posibilidad de implementar nuevas medidas legales destinadas a esa finalidad.

7. Estudio de medidas que puedan agilizar y abaratar la construcción de viviendas, con fórmulas de colaboración público-privada.

La necesidad de vivienda es un problema acuciante y las administraciones públicas tienen que actuar en esta dirección mediante una política decidida que incentive su construcción.

En esa línea, se intentarán buscar soluciones que faciliten la colaboración público-privada. Hay que buscar mecanismos que permitan a la iniciativa privada obtener una rentabilidad económica por esa actividad.

2.6.5. Bases generales en relación con el suelo no urbanizable.

1. Planteamiento general de la regulación del suelo no urbanizable.

La regulación del suelo no urbanizable que se contiene en el TRLOTUP es farragosa y reglamentista. El TRLOTUP entra en demasiados detalles, con las continuas excepciones y reglas especiales, con lo que su regulación en esta materia es confusa y contradictoria. Su regulación sigue confiando en que el plan tenga que regular con todo detalle no solo los usos permitidos y no permitidos, sino las concretas condiciones edificatorias de cada uno de los supuestos. Son pocos los planes adaptados a la LOTUP, con lo que no es fácil aplicar en muchos casos lo que los planes municipales establecen en sus desfasadas normativas del no urbanizable. Con la reforma operada con la Ley 1/2019, se generalizaron los supuestos de excepciones de DIC, sin que los efectos prácticos hayan sido significativos.

Lo que se pretende es lleva a cabo un importante replanteamiento de la regulación de esta materia.

En el caso valenciano, en realidad se ha estado manteniendo en lo sustancial el esquema inicial de la LSNU de 1992, sin que haya existido una reflexión sobre la necesidad de adecuar esa regulación a los postulados ahora incorporados en la legislación básica del Estado. En concreto, la regulación estatal en la materia está ahora condensada en el artículo 13.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre:

"*En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2.a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.*
La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural".

De esta regulación básica es posible deducir que existe una primera división entre el que puede denominarse un uso ordinario del suelo rural, que incluye "*el uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales*", y un uso excepcional, el cual ha de ser aprobado "*por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística*" y ha de referirse a "*actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural*".

La sentencia del Tribunal Constitucional 25/2024, de 13 de febrero de 2024, dictada en relación con la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, constituye un referente esencial que permite extraer las consecuencias que se derivan de ese precepto.

Lo que se propone es partir de esa distinción entre usos ordinarios y excepcionales del artículo 13.1 del Texto Refundido de la Ley de suelo estatal, ello teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional a la que nos hemos referidos. Se seguiría en este punto el modelo establecido en la ley andaluza que para el suelo no urbanizable común establece el criterio de que lo que no esté expresamente prohibido en el planeamiento urbanístico puede autorizarse, a través del correspondiente procedimiento. En cambio, en suelo no urbanizable protegido, opera el principio contrario: los usos han de estar expresamente previstos en el planeamiento o en la correspondiente legislación. La constitucionalidad de este modelo ha sido avalada por la sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 2024.

Según esta propuesta, los usos excepcionales requieren en todo caso de la tramitación de una DIC (declaración de interés comunitario) y los usos ordinarios están sujetos a licencia. El esquema general sería este:

Usos ordinarios	el uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales	Licencia municipal (ejercicio potestad reglada; municipal)
Usos excepcionales	actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural	DIC (ejercicio potestad discrecional; autonómica)

Hay que recordar que, según se señala en la sentencia del Tribunal Constitucional a la que nos estamos refiriendo, la legislación autonómica tiene un amplio poder de configuración a la hora de definir o concretar cada uno de esos dos supuestos.

En cuanto al papel del planeamiento urbanístico, el esquema, siguiendo el modelo andaluz, es el siguiente:

SNU común	Se permite si no está expresamente prohibido
SNU protegido	Sólo si está expresamente previsto en el plan o en la ley.

Es necesario simplificar, aligerar y flexibilizar el contenido de los planes urbanísticos. Así, en esta materia el contenido del plan en el suelo no urbanizable se concretaría en la división en categorías (en su caso, las zonas dentro de la división inicial entre común y protegido) y a la identificación de los usos prohibidos en el común y los permitidos en el protegido.

2. Estudio de una regulación más clara de los supuestos de obras y servicios públicos y servicios públicos y de interés general en el suelo no urbanizable.

-Se considerarán uso compatible, con las especialidades establecidas en su legislación sectorial, las actuaciones promovidas por las distintas Administraciones públicas territoriales, directamente o bajo su control, mediante sus concesionarios o agentes, relativas a la ejecución de obras públicas o construcciones e instalaciones de servicio público esencial o actividades de interés general, que precisen ubicarse en el suelo no urbanizable.

-Cuando las construcciones, obras e instalaciones sean promovidas por los concesionarios o agentes de la Administración se requerirá que se acredite ante la Administración urbanística el título jurídico que ampare esta condición.

-Estas actuaciones a que se refiere este artículo no están sujetas a declaración de interés comunitario. Además, tampoco estarán sujetas a licencia municipal aquellas obras, servicios e instalaciones que, conforme a su legislación sectorial, estén exentas de la misma.

2.6.6. Otras cuestiones.

1. Estudio de posibles modificaciones en relación con los procesos de regularización de construcciones ilegales en SNU, estudiando la posibilidad de instrumentar determinados supuestos mediante proyectos de obra y con un posible replanteamiento de la actual regulación (minimización de impactos ambientales y territoriales).

En la consulta previa han sido numerosas las aportaciones presentadas que expresan la imposibilidad de tramitar con éxito los procedimientos de minimización

de impactos territoriales en el suelo no urbanizable previstos en los artículos del 228 al 231 del TRLOTUP.

Se propone una nueva regulación de esta materia.

Desde al menos el año 1992 todas las leyes urbanísticas aprobadas han previsto mecanismos para regularizar las casetas y grupos de viviendas ilegales existentes en suelo no urbanizable. Ninguna hasta ahora ha conseguido lo que se pretendió.

La LOTUP, sobre todo tras la reforma de 2019, llegó más lejos que ninguna de las anteriores, al permitir incluso regularizar edificaciones respecto de las cuales aún era posible el ejercicio de las potestades de disciplina urbanística. Desde entonces se ha intentado facilitar estas regularizaciones, para lo que se han editado guías por la Conselleria. Sin embargo, y pese a las facilidades, no consta hasta ahora que se haya aprobado ningún plan especial, y ni siquiera está claro que se haya concedido alguna licencia individual de minimización.

En lugar de los complejos procedimientos de regularización o de legalización diseñados por el TRLOTUP, que en la práctica han fracasado, lo que se propone es una nueva figura: la orden individualizada de minimización, la cual puede ser dictada por los ayuntamientos en relación con las edificaciones existentes en suelo no urbanizable implantadas al margen de los procesos de autorización legalmente previstos respecto de las que no quepa ejercitar por la Administración sus potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística.

Así, el esquema de la nueva propuesta sería este:

<u>Órdenes individualizadas de minimización</u>:

-En las edificaciones existentes en suelo no urbanizable implantadas al margen de los procesos de autorización legalmente previstos respecto de las que no quepa ejercitar por la Administración sus potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística, mientras no se obtenga la resolución administrativa de minimización de impactos, no se podrá efectuar obra alguna, ni podrá autorizarse su ocupación.

-El Ayuntamiento, de oficio o a instancia del interesado, podrá dictar una resolución de minimización de impactos en la que, además de reconocer la situación de la edificación, se establecerá lo siguiente:

a) Con el objeto de minimizar el impacto negativo de la edificación, se podrá ordenar la ejecución de las obras que resulten necesarias para no perturbar la seguridad, salubridad y el ornato o paisaje del entorno.

b) Se podrá obligar que los servicios básicos necesarios se resuelvan mediante instalaciones de carácter autónomo, ambientalmente sostenibles y sujetas a la normativa sectorial aplicable.

c) Excepcionalmente, se podrá autorizar la acometida a servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y energía eléctrica por compañía suministradora, siempre que éstos estén accesibles, la compañía suministradora acredite la viabilidad de la acometida y no induzcan a la implantación de nuevas edificaciones.

Procedimiento para dictar la orden individualizada de minimización:

-El procedimiento para dictar la orden individualizada de minimización podrá iniciarse de oficio a instancia del interesado.

-El Ayuntamiento podrá iniciar de oficio el procedimiento cuando aprecie que la existencia de estas edificaciones produce un impacto territorial negativo sobre su entorno que podría minimizarse a través de la orden individualizada de minimización.

-El propietario de la construcción podrá iniciar la tramitación del procedimiento presentando un documento técnico en el que se concreten las obras de minimización que se proponen.

Efectos de la orden individualizada se minimización.

-La ejecución de las actuaciones impuestas en la orden individualizada de minimización formará parte del contenido del deber de conservación de la edificación. El incumplimiento de la orden de minimización habilitará a la Administración actuante para adoptar las medidas coercitivas necesarias para conseguir el efectivo cese del uso de la edificación.

-Ejecutadas las actuaciones incluidas en la orden individualizada de minimización, el Ayuntamiento emitirá una resolución acreditativa de su cumplimiento.

-Obtenida la resolución acreditativa del cumplimiento de la orden individualizada de minimización, podrán efectuarse obras de conservación y mantenimiento que no impliquen la reforma, ampliación o consolidación de lo ilegalmente construido. En las mismas condiciones podrá autorizarse la ocupación de la edificación.

Proyectos de obras públicas para minimizar los impactos de grupos de núcleos de edificaciones irregulares.

-El Ayuntamiento, de oficio o a instancia de los afectados, podrá aprobar y ejecutar proyectos de obra pública para implantar redes de servicios básicos dirigidos a minimizar núcleos de edificaciones erigidas al margen de los procesos de autorización legalmente previstos respecto de las que no quepa ejercitar por la Administración sus potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística. El coste de estas obras se repercutirá entre todos los propietarios de las edificaciones afectadas.

-Concluidas las actuaciones previstas en el proyecto de obra pública y una vez satisfecho por el propietario afectado el importe de su cuota, podrán efectuarse obras de conservación y mantenimiento que no impliquen la reforma, ampliación o consolidación de lo ilegalmente construido. En las mismas condiciones podrá autorizarse la ocupación de la edificación.

Disposición transitoria:

-Los procedimientos iniciados al amparo de los artículos 228 a 231 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje para regularizar edificaciones no autorizadas completamente acabadas antes del 20 de agosto de 2014 respecto de las que no hubiera concluido el plazo para ejercitar por la Administración sus potestades de protección de la legalidad urbanística podrá continuar conforme a lo previsto en esa legislación, salvo que el interesado desista de su tramitación.

-Durante el plazo de tres meses contados desde la entrada en vigor de la nueva ley, los propietarios de edificaciones no autorizadas completamente acabadas antes del 20 de agosto de 2014 respecto de las que no hubiera concluido el plazo para ejercitar por la Administración sus potestades de protección de la legalidad urbanística podrán solicitar del Ayuntamiento el inicio del procedimiento para dictar la orden individualizada de minimización previsto en esta ley.

2. Implementar medidas que favorezcan a los municipios con riesgo de despoblamiento, caracterizados en general por ser vulnerables, en situación de interior y de escasa población. Estas medidas, en definitiva, deberán tener la consideración de discriminación positiva, cuyo objetivo fundamental deberá ser la lucha contra el despoblamiento.

La nueva legislación urbanística deberá prever procedimientos y figuras de planeamiento especialmente simplificados para favorecer a los municipios con riesgo de despoblamiento.

2.7. GUÍA BÁSICA PARA LA REDACCIÓN DEL TEXTO

Establecidas las bases y principios generales de la reforma, y una vez se ha optado por la redacción de un texto legal completo, y no de una propuesta de modificación puntual del TRLOTUP, se han fijado unos criterios básicos para tener en cuenta en la redacción. Son estos:

a) Relativas al lenguaje.

1. El texto legal que se elabore pretende conseguir en materia urbanística y de ordenación territorial un marco jurídico estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre.

2. El texto deberá redactarse con criterios de la máxima calidad normativa, ha de ser coherente, con una buena sistemática y un lenguaje claro. Además, no ha de descender en pormenores y detalles propios del reglamento.

3. El texto ha de ser claro y de fácil compresión tanto por la terminología como por la redacción empleadas. No se redactarán apartados cuya extensión o complejidad dificulten la interpretación de su contenido. Asimismo, no se utilizarán adjetivaciones innecesarias o reiterativas, así como los términos superfluos (artículo 3.1 Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat).

4. Lenguaje claro y preciso, de nivel culto, pero accesible (texto del punto 101 Directrices técnica normativa acuerdo del Consejo de Ministros de 22 julio 2005).

El destinatario de las normas jurídicas es el ciudadano. Por ello deben redactarse en un nivel de lengua culto, pero accesible para el ciudadano medio, de manera clara, precisa y sencilla.

Se utilizará un repertorio léxico común, nunca vulgar, y se recurrirá, cuando proceda, al empleo de términos técnicos dotados de significado propio; en ese caso, se añadirán descripciones que los aclaren y se utilizarán en todo el documento con igual sentido.

Se evitará el uso de extranjerismos cuando se disponga de un equivalente en castellano, la utilización de palabras y construcciones lingüísticas inusuales, así como la españolización de términos extranjeros cuando en nuestro idioma tienen otro significado, y es conveniente mantener una terminología unitaria a lo largo del texto.

La claridad y sencillez exigen respetar el orden normal de los elementos de la oración, prescindiendo del hipérbaton, y evitar todo aquello que, sin aportar precisiones de contenido, complique o recargue innecesariamente la redacción de la norma: emparejamiento de sinónimos léxicos o sintácticos (una actitud clara y manifiesta; exhibió e hizo ostentación); epítetos triviales ("fiel" en fiel reflejo, "claro" en claro exponente); perífrasis superfluas (ser de aplicación por aplicarse). En esa misma línea, se evitará el uso de formas de pasiva para aquellos casos en que el español tiene en las oraciones activas o en la pasiva con "se" su forma más adecuada de expresión: "Los solicitantes rellenarán las solicitudes con letras mayúsculas", y no "serán rellenadas las solicitudes con letras mayúsculas por los solicitantes".

El decoro lingüístico de las normas jurídicas obliga, dentro de la sencillez, a cuidar la propiedad y a huir de la pobreza de expresión. Se incurre en ella cuando, por ejemplo, se echa mano de verbos de sentido muy general: hacer una queja o hacer un expediente, en vez de formular una queja o incoar un expediente; o cuando se

abusa de comodines léxicos difundidos: paquete de medidas por conjunto de medidas o, simplemente, medidas.

5. Adecuación a las normas lingüísticas generales de la Real Academia (punto 102 Directrices técnica normativa).

Además, se tendrá en cuenta las recomendaciones del Libro de Estilo de la Justicia de la Real Academia.

b) Relativas a los materiales de referencia a utilizar.

6. Se trabajará a partir del documento de esqueleto de la ley, en el que figura la división en títulos, capítulos, secciones y temas correspondiente a cada artículo. Este será un documento dinámico que se irá modificando permanentemente durante el proceso de redacción.

7. Los textos legales o materiales ya existentes de referencia que se tomarán en cuenta en la redacción serán principalmente los siguientes:

-El vigente Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

-El borrador inicial de reforma de abril de 2024.

-Principalmente las leyes urbanísticas de las siguientes Comunidades Autónomas: Andalucía, Galicia y Madrid. Esto sin perjuicio de que se puedan consultar las leyes urbanísticas del resto de Comunidades.

8. Se tomarán en cuenta en la redacción el resultado de la fase de consulta previa, tanto el informe como el borrador de principios generales de la reforma elaborado.

9. Se tendrán en cuenta las aportaciones de los encargos efectuados en materias concretas.

10. Se irá dejando constancia de la justificación de la redacción, de modo que la memoria justificativa sea simultánea a la redacción del texto, y no un documento cuya redacción se comience después.

3. MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DEL SUELO DE LA COMUNITAT VALENCIANA.

3.1. LA DENOMINACIÓN DE LA LEY.

La primera cuestión que debe decidirse es el nombre de la ley.

El artículo 4 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, en relación con el título de los proyectos normativos, establece lo siguiente:

"1. El título indicará el rango del proyecto normativo, su número y fecha, así como el objeto o contenido de éste. En su redacción se deberá utilizar un lenguaje breve y conciso que identifique plenamente la materia objeto de regulación.
2. Los proyectos normativos de carácter temporal indicarán en el título su periodo de vigencia.
3. No se utilizarán fórmulas excesivamente descriptivas".

A su vez, las directrices de técnica normativa (BOE de 29 de julio de 2005) recuerdan que el título de la ley "*forma parte del texto y permite su interpretación y cita"*. En concreto, en el punto 7 de las directrices se indica lo siguiente:

"El nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición".

Y en el punto 7 se señala que "*en el nombre de la disposición, deberá evitarse, en lo posible, el uso de siglas y abreviaturas*".

Ciertamente, existían varias posibilidades. Sin embargo, se ha elegido una denominación que a la vez cumpla estos requisitos:

-Que sea lo más breve, clara y concisa posible.

-Que no sea excesivamente descriptiva.

-Que permita diferenciarla claramente de las leyes anteriores.

Optar por la denominación "Ley del Suelo de la Comunitat Valenciana" satisface, con precisión y economía de medios, lo que exigen las reglas de buena técnica normativa para los títulos de las leyes: que sean claros, concisos, y que identifiquen

con exactitud materia y ámbito. Las Directrices recuerdan, además, que el título "forma parte del texto y permite su interpretación y cita", de modo que su redacción no es meramente estética, sino interpretativa.

Desde esa premisa, el sintagma "del Suelo de la Comunitat Valenciana" reúne dos virtudes. Primero, define la materia (suelo, como rótulo consolidado para el conjunto de instituciones urbanísticas, territoriales y de disciplina) sin invadir la parte dispositiva con descripciones. Segundo, delimita de forma inequívoca el ámbito territorial mediante el complemento "de la Comunitat Valenciana". Esta opción evita la ambigüedad que podría generar "Ley del Suelo Valenciana", donde "valenciana" puede leerse como adjetivo de la ley -la ley es valenciana- más que como precisión del ámbito geográfico al que se aplica. La preposición "de" actúa aquí como elemento que elimina ambigüedades y, por tanto, favorece la seguridad jurídica.

La fórmula elegida también es coherente con el criterio de denominaciones oficiales. Las Directrices incluyen un apéndice específico que ordena atenerse a los nombres oficiales de países y comunidades autónomas en los textos normativos; en nuestro caso, el nombre oficial es "Comunitat Valenciana", y así debe constar en el título. En el mismo sentido, los criterios internos sobre uso de mayúsculas refuerzan el empleo de "Comunitat Valenciana" como denominación institucional singular y aconsejan restringir las mayúsculas al mínimo imprescindible, evitando oscilaciones terminológicas a lo largo del texto.

La comparación con leyes autonómicas análogas muestra un patrón consolidado que avala la elección. Galicia optó por "Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia", fórmula que combina la materia con el complemento territorial. La Comunidad de Madrid emplea "Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid", con la misma lógica de precisión territorial por complemento preposicional. Canarias, con una regulación de alcance más amplio, usa "Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias", manteniendo igualmente la pauta "del Suelo … de Canarias". Esta evidencia comparada refuerza que "de la Comunitat Valenciana" es la forma natural, esperable y alineada con el derecho autonómico vigente.

Además, la opción "Ley del Suelo de la Comunitat Valenciana" contribuye a marcar con nitidez el punto de inflexión respecto de la Ley Urbanística Valenciana (LUV) y del TRLOTUP, sin arrastrar acrónimos o marcas del pasado. Las Directrices aconsejan evitar siglas y abreviaturas en el nombre de la disposición "en lo posible"; la nueva rúbrica cumple esa pauta y facilita una cita estable, sin depender de acrónimos que, en la práctica, generan variabilidad y ambigüedad.

Cabe añadir una consideración estilística: el uso de la construcción preposicional ("de la Comunitat Valenciana") ayuda a mantener la unidad terminológica en el resto del texto, donde la Comunidad es referida constantemente con su denominación oficial, evitando alternancias entre "valenciano/valenciana" y "Comunitat Valenciana" que rompan la coherencia léxica. Este es un objetivo

explícito de las Directrices y de los criterios internos de redacción: uniformidad terminológica, claridad y economía lingüística.

En cuanto a mayúsculas y minúsculas en el propio título, es razonable mantener la capitalización de “Ley” y del nombre oficial “Comunitat Valenciana” y, a partir de ahí, seguir el criterio de sobriedad: el uso de mayúscula o minúscula en el sustantivo “suelo” vendrá determinado por la fórmula que se adopte en la publicación oficial; en la práctica autonómica coexisten ambas soluciones (“del suelo de Galicia” frente a “del Suelo … de la Comunidad de Madrid”), y ninguna altera la idoneidad de la denominación elegida ni sus efectos interpretativos.

En suma, “Ley del Suelo de la Comunitat Valenciana” es la opción más clara y técnicamente depurada porque: i) identifica con precisión la materia y el ámbito, facilitando la interpretación y la cita; ii) se ajusta a la exigencia de utilizar la denominación oficial del territorio; iii) evita ambigüedades sintácticas y semánticas propias del adjetivo gentilicio pospuesto; iv) se integra en el patrón denominativo de las leyes autonómicas comparables; y v) favorece la coherencia lingüística del conjunto del texto y la calidad normativa. Todo ello la convierte en la rúbrica idónea para abrir una etapa legislativa nueva, distinta de LUV y TRLOTUP, sin necesidad de recurrir a siglas en el propio nombre de la disposición.

3.2 CONSIDERACIONES PREVIAS GENERALES.

"La presente ley establece una nueva regulación de la ordenación del territorio y del urbanismo en la Comunitat Valenciana. Se dicta al amparo de la competencia exclusiva atribuida a la Generalitat por el artículo 49.1.9 de su Estatuto de Autonomía, en relación con el artículo 148.1.3 de la Constitución Española.

Su finalidad es dotar a la Comunitat Valenciana de un marco normativo claro, coherente y técnicamente riguroso que permita afrontar los desafíos territoriales y urbanísticos actuales desde una perspectiva realista y operativa. Ahora bien, esta ley no puede ofrecer, por sí sola, soluciones inmediatas que resuelvan de manera directa la complejidad de los problemas que afectan al territorio y al urbanismo. Su eficacia depende de su aplicación a través de los instrumentos de planeamiento y de gestión, que requieren necesariamente procesos técnicos y administrativos de cierta duración y complejidad.

En este contexto, la norma ha sido concebida para no convertirse en un obstáculo añadido, sino en una herramienta útil al servicio del interés general. Para ello, se ha prestado especial atención a la calidad técnica del texto legal, incorporando con criterio selectivo las mejores soluciones derivadas de la experiencia comparada del Derecho urbanístico autonómico, así como los principios y reglas consolidados por la práctica y la jurisprudencia.

La redacción se ha guiado por los criterios y directrices de buena técnica normativa: claridad conceptual, coherencia sistemática, estructura ordenada y lenguaje preciso. Este rigor tiene como objetivo evitar que la ley genere inseguridad o disfunciones interpretativas, y asegurar su comprensión y aplicación efectiva.

Al mismo tiempo, se ha procurado no incurrir en un exceso reglamentista. La ley establece principios, criterios y habilitaciones que dejan a las administraciones urbanísticas un margen razonable de actuación, permitiéndoles adaptar la gestión urbanística a las circunstancias concretas de cada ámbito territorial.

Con este enfoque, la norma aspira a contribuir, en la medida que le es propia, a la mejora del sistema territorial y urbanístico valenciano, ofreciendo un marco normativo estable, previsible y útil para quienes deben aplicarlo.

La nueva Ley del Suelo de la Comunitat Valenciana sustituye íntegramente al Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio (TRLOTUP). La derogación del TRLOTUP se acompaña de la subsistencia, con rango reglamentario y en lo que no se opongan a esta ley, de determinados preceptos y anexos hasta la aprobación del desarrollo reglamentario previsto, a fin de asegurar la continuidad y la coherencia del sistema.

Desde la aprobación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), y su posterior texto refundido, la norma ha sido objeto de numerosas reformas. Pese a ello, persiste una percepción generalizada de insatisfacción con su aplicación: los procedimientos de planeamiento y de intervención urbanística se prolongan excesivamente, y la regulación no siempre responde adecuadamente a los problemas reales. Las sucesivas reformas han dado lugar a un cuerpo legal fragmentado, con

preceptos superpuestos y carente de visión de conjunto. Todo ello hace necesario su sustitución por una ley nueva, sistemática y coherente.
La presente ley es fruto de un proceso abierto de reflexión, en el que han podido participar administraciones, agentes sociales y ciudadanía. Se orienta a simplificar trámites, eliminar cargas innecesarias, corregir incoherencias y clarificar la redacción, todo ello desde una perspectiva integradora que garantice la protección del territorio, el respeto al medio ambiente y la seguridad jurídica.
La ley se concibe, en definitiva, como la pieza vertebradora de un sistema normativo que combina agilidad procedimental con solidez técnica, protección del territorio con dinamismo económico, y cohesión social con sostenibilidad territorial".

(Exposición de motivos, apartado I)

1. Sobre los límites de la ley como medio de solución de los problemas urbanísticos existentes.

Conviene dejar constancia, desde una perspectiva rigurosa y realista, de que la ley no puede aspirar a resolver por sí sola, y de forma inmediata, todos los problemas que plantea la compleja realidad territorial y urbanística de la Comunitat Valenciana. Tal pretensión resultaría ajena a la naturaleza del Derecho urbanístico, concebido como un marco normativo que habilita instrumentos de planeamiento y mecanismos de gestión y ejecución que requieren necesariamente procesos técnicos, administrativos y participativos de cierta complejidad y duración.

En consecuencia, los efectos de la ley no son ni pueden ser instantáneos. Su eficacia depende, en gran medida, de la correcta aplicación a través del planeamiento urbanístico y de su despliegue mediante actuaciones que exigen tiempo, recursos y coordinación entre los distintos niveles de la Administración.

Por otra parte, la ley no debe pretender una regulación cerrada, exhaustiva o excesivamente reglamentista que limite la capacidad de respuesta de las Administraciones competentes. Resulta imprescindible conservar un margen de flexibilidad y adaptación que permita a la Administración urbanística valorar las circunstancias específicas de cada situación y adoptar decisiones fundamentadas en el interés general. De ahí que el texto legal opte, en muchos casos, por establecer principios, criterios y habilitaciones suficientemente abiertos para facilitar un ejercicio razonado y proporcional de las competencias urbanísticas.

Ahora bien, aunque la ley no pueda ofrecer soluciones inmediatas ni resolver todos los conflictos o disfunciones del sistema, sí puede -y debe- procurar que su propio marco jurídico no constituya un obstáculo añadido. Por ello, uno de los objetivos centrales del proceso de elaboración ha sido garantizar el máximo rigor técnico y jurídico en la redacción del texto. Se han incorporado, con espíritu crítico y constructivo, las mejores soluciones disponibles a la luz de la experiencia comparada del Derecho urbanístico español, poniendo especial atención en la

evolución de las legislaciones autonómicas y en el acervo acumulado por la jurisprudencia y la práctica administrativa.

Del mismo modo, se han observado con fidelidad los criterios y directrices de técnica normativa, tanto en lo relativo a la claridad conceptual y terminológica como a la sistemática interna, la estructura de los artículos y la coherencia entre los distintos niveles normativos. La ambición no es otra que ofrecer una ley comprensible, operativa y previsible, capaz de ser entendida y aplicada correctamente por quienes han de interpretarla y ejecutarla.

En definitiva, si bien la ley no puede por sí sola solucionar todos los problemas, al menos puede evitar convertirse en uno más. Y en la medida en que su formulación se apoye en principios claros, reglas comprensibles y mecanismos funcionales, contribuirá -dentro del marco que le es propio- al logro de soluciones sostenibles, equilibradas y socialmente útiles.

2. La opción por una nueva ley.

La opción de una nueva ley no es un gesto estético, sino una decisión de método y de técnica normativa. Se parte de un hecho hoy indiscutible: la LOTUP y el TRLOTUP has sido objeto de una cadena de retoques que, lejos de aportar estabilidad, han fragmentado su contenido y han sembrado el casuismo. Tras el texto refundido de 2021 se sucedieron reformas rápidas, muchas de ellas tramitadas como leyes de medidas o decretos-ley, que han dejado un cuerpo legal con capas superpuestas, remisiones cruzadas y densidades desiguales según materias; un texto que entra en minucias propias del reglamento donde no debería, pero es parco justo donde se espera sistemática y claridad. Mantener ese armazón y seguir sumando parches perpetuaría la confusión y la inseguridad interpretativa que lastran la práctica diaria.

Se han explorado con honestidad las alternativas y se descartan por insuficientes. Confiarlo todo a una mejora de prácticas administrativas o a guías internas -la llamada “opción cero”- no alteraría los problemas de fondo, porque lo que falla es la arquitectura normativa, no solo su uso. Tampoco bastaría un gran reglamento: el marco actual ya contiene detalles que no podrían ser alterados por vía reglamentaria, de modo que la rigidez reside en la propia ley y solo otra ley puede corregirla. Y una nueva “ley de simplificación” limitada a trámites o a la intervención en la edificación produciría un alivio parcial, pero dejaría intactos los desequilibrios entre lo que debe reservarse a la ley y lo que conviene remitir al reglamento, así como la falta de una sistemática coherente del planeamiento, la gestión y la disciplina.

La experiencia valenciana reciente refuerza esta conclusión. La consulta pública previa evidenció una insatisfacción extendida con los tiempos y con la rigidez del sistema y, al mismo tiempo, advirtió contra la tentación de seguir acumulando cambios exprés. De ahí la propuesta de “parar, pensar y recomponer”: abordar una

reforma con visión de conjunto, buena técnica y lenguaje claro, en lugar de nuevas modificaciones puntuales que agraven la heterogeneidad del texto.

Este enfoque aplica los principios de buena regulación y las reglas de técnica normativa. Las directrices aconsejan utilizar con carácter restrictivo las leyes modificativas y, cuando los cambios son sustanciales, aprobar un texto nuevo, porque la convivencia de una norma originaria con múltiples retoques dificulta su localización, comprensión y aplicación. A esa pauta se añade una enseñanza derivada de la trayectoria reciente: el exceso de detalle reglamentario incrustado en la ley ha impedido ajustar por vía reglamentaria lo que debería haber sido flexible, obligando a reformas legales sucesivas que han terminado por desdibujar el sistema. La solución pasa por reequilibrar las fuentes -ley para principios y estructura; reglamento para el detalle cambiante-, y esa operación solo es plenamente viable con una nueva ley.

¿Por qué, entonces, una ley nueva y no otra tanda de retoques? Porque los objetivos que se persiguen son estructurales. Se trata de fijar un marco estable, predecible y comprensible; de ordenar el sistema de planeamiento con contenidos proporcionados; de racionalizar los informes sectoriales con reglas comunes; de integrar la evaluación ambiental sin duplicidades; de clarificar títulos habilitantes y controles; de reordenar las modalidades de gestión; y de devolver al reglamento la casuística técnica. Ninguno de esos cambios puede lograrse de manera coherente sumando modificaciones parciales sobre un texto ya fatigado por reformas sucesivas.

La opción elegida combina ambición y prudencia. Se sustituye íntegramente el texto vigente, pero se prevé una transición ordenada: determinados preceptos y anexos perviven con rango reglamentario y solo en lo imprescindible, hasta que el Consell apruebe el desarrollo reglamentario que complete el nuevo marco. Con ello se evita cualquier vacío normativo y se garantiza la continuidad de la gestión mientras culmina la actualización de los procedimientos y estándares. Es una forma responsable de pasar de un modelo legal sobrecargado a otro que reserva a la ley lo que debe perdurar y confía al reglamento lo que exige adaptación.

Hay, además, una razón de lenguaje y de calidad normativa que no es menor. Se aspira a un texto limpio, con sistemática clara y terminología uniforme, que permita a quien aplica el Derecho-y a la ciudadanía- saber qué se exige, cuándo y cómo. Esa claridad no se obtiene puliendo incisos ni encajando nuevas disposiciones finales en un mosaico antiguo; exige reescribir el conjunto con criterios de comprensión, economía y coherencia. Solo así la norma dejará de ser un obstáculo y se convertirá en una herramienta útil para decidir y ejecutar ciudad en tiempos razonables.

En síntesis, la justificación de la nueva ley es de arquitectura, no de retoques: el marco vigente es fragmentario y reglamentista; el reglamento no puede corregir lo que la ley rigidiza; las reformas parciales agravan la dispersión; y las reglas de buena técnica, cuando el cambio es de fondo, aconsejan un texto completo de

sustitución. Con una transición bien diseñada y un reparto correcto entre ley y reglamento, la Comunitat Valenciana gana un marco estable, legible y operativo, que deja atrás la espiral de "arreglos" y devuelve certeza a administraciones, operadores y ciudadanía.

3. Sobre la colaboración ley y reglamento.

El texto propuesto evita incorporar regulaciones de detalle que, desde la perspectiva de la técnica normativa, corresponden al reglamento.

El objetivo es restablecer en el ámbito urbanístico la tradicional colaboración normativa entre ley y reglamento, perdida durante los años de vigencia de la LOTUP y del TRLOTUP. Durante la última década no se ha aprobado ningún reglamento general de desarrollo del texto legal; en su lugar se han sucedido modificaciones legislativas -sobre todo leyes de medidas y decretos leyes- hasta el punto de que la ley ha ido ocupándose de pormenores cuya regulación debería haber recaído en normas reglamentarias, generando la necesidad de sucesivas reformas.

El proyecto concentra su contenido en los principios básicos, las líneas directrices y el núcleo esencial de cada institución, dejando los aspectos casuísticos al reglamento. La cooperación ley-reglamento permite que la norma de rango legal, más estable, se limite a los principios mientras que el reglamento, por su mayor flexibilidad, se adapte con agilidad a la evolución de las necesidades urbanísticas. Ese propósito debe, además, compatibilizarse con la exigencia de que la ley sea inmediatamente aplicable, sin necesidad de aguardar a la aprobación de su desarrollo reglamentario.

Así, la nueva Ley del Suelo valenciana nace con la voluntad expresa de recuperar la tradicional cooperación entre la ley y el reglamento, reservando a la norma legal la fijación de los principios, los derechos y los deberes esenciales del urbanismo, y dejando al desarrollo reglamentario la concreción de los procedimientos y los detalles técnicos. Esta opción legislativa supone distanciarse de la orientación marcadamente reglamentista del vigente TRLOTUP, cuyo articulado incorpora minucias propias de una norma ejecutiva y dificulta la posterior actualización vía reglamento.

Sin embargo, el tránsito desde un modelo legal tan detallado hacia otro apoyado en la futura normativa reglamentaria plantea un desafío técnico ineludible: la existencia de un periodo intermedio en el que la derogación íntegra del TRLOTUP podría dejar sin cobertura determinados aspectos procedimentales u organizativos esenciales para la operatividad del sistema urbanístico. Para evitar ese hipotético vacío normativo -que podría comprometer la tramitación de actuaciones en curso o el funcionamiento de órganos ya constituidos- la disposición derogatoria de la nueva ley articula una solución transitoria de vigencia selectiva.

En efecto, se deroga el TRLOTUP en su conjunto, pero permanecen en vigor, con rango reglamentario y únicamente hasta la aprobación de los reglamentos de

desarrollo previstos, los preceptos indispensables para garantizar la continuidad de la gestión urbanística y territorial: las reglas sobre incrementos de edificabilidad en determinadas actuaciones, la regulación de los proyectos de interés autonómico, el régimen jurídico de la Agencia Valenciana de Protección del Territorio y el anexo relativo a los estándares urbanísticos y a los estudios de paisaje. Se trata de materias que, por su naturaleza técnica o por su vinculación con entes ya operativos, no pueden quedar sin regulación sin generar inseguridad jurídica ni paralizar trámites esenciales.

De este modo, la ley combina el objetivo de simplificación normativa con la prudencia exigible en toda transición legislativa. Al mantener temporalmente esos preceptos -que podrán ser modificados o sustituidos mediante decreto del Consell- se asegura la continuidad de la actividad urbanística y se concede al Gobierno valenciano el margen necesario para elaborar con rigor los reglamentos que completarán el nuevo marco legal.

4. Preocupación por la claridad en el lenguaje del texto.

En la elaboración del texto se ha pretendido conseguir la máxima claridad en su lenguaje.

La preocupación por la claridad en el lenguaje de las leyes no es nueva. Varios antiguos aforismos ya se ocupaban de esta cuestión:

-*Leges intellegi ab ómnibus* (las leyes deben ser comprensibles para todos).

-*In legibus magis simplicitas quam difficultas placet* (en las leyes es preferible la simplicidad a la complejidad).

-*Leges intellegi ab omnibus debent* (las leyes deben ser comprensibles por todos).

-*Simplicitas legibus amica* (la simplicidad es amiga de las leyes).

Desde el Fuero Juzgo hasta las Partidas, nuestra tradición jurídica repite una exigencia: que toda persona pueda “entender y retener” lo que ordena la norma sin esfuerzo ni dudas.

Montesquieu, en *El espíritu de las leyes*, recomienda un estilo de redacción conciso, que utilice las palabras que los hombres emplean habitualmente en su lenguaje ordinario, evitando las expresiones vagas y el lenguaje metafórico, figurado o las cláusulas abiertas.

En definitiva, y como ha recordado recientemente la Real Academia de la Lengua, las disposiciones legales no solo deben redactarse con la claridad necesaria para que sus destinatarios las comprendan, sino que también han de interpretarse conforme al sentido común de las palabras que emplean.

El urbanismo añade una dificultad suplementaria, porque se asienta sobre conceptos técnicos -edificabilidad, estándares dotacionales, evaluaciones ambientales - que exigen precisión. Sin embargo, precisión no equivale a oscuridad. La técnica puede y debe nombrarse con vocablos que los profesionales reconozcan y que los ciudadanos, si se les ofrece la definición pertinente, capten sin rodeos. La ambigüedad semántica abre la puerta a la litigiosidad y al uso estratégico de los vacíos normativos; la inflación de incisos, subordinadas y remisiones perpetuas deja al intérprete sin suelo firme y convierte la planificación en un laberinto temporal. La claridad, al contrario, no es enemiga de la sofisticación: es la condición para que la complejidad técnica resulte operativa.

El trabajo de redacción de la nueva ley se ha nutrido de esa convicción. Durante la elaboración del borrador se contrastó cada precepto con las directrices de técnica normativa y con las recomendaciones del Libro de estilo de la Justicia, depurando giros arcaicos, prescindiendo de perífrasis inútiles y eliminando duplicidades conceptuales. Se ha descartado la tentación de saturar los artículos con adjetivos valorativos y se ha perseguido que cada término mantenga el mismo sentido a lo largo de todo el texto, de manera que “las palabras despierten en todas las mismas ideas”, como exigía Montesquieu. El proyecto evita la voz pasiva, prioriza la estructura sintáctica directa y restringe las remisiones internas a los casos estrictamente imprescindibles, de modo que la lectura no obligue a saltos constantes que interrumpan el hilo argumental.

Esta búsqueda de la claridad no es meramente estética; traduce una opción respetuosa con el principio democrático de publicidad de las normas. Cuando el legislador emplea el lenguaje ordinario, cumple con la igualdad de los destinatarios: nadie necesita un intermediario hermenéutico para conocer sus derechos y deberes. Además, la sencillez léxica reduce los márgenes de interpretación discrecional, lo que incrementa la previsibilidad y facilita la actuación de la Administración y de los tribunales. Así se alcanza el objetivo declarado de la nueva ley: ofrecer un marco jurídico estable, integrado y de certidumbre, frente a la dispersión normativa acumulada en la última década.

El esfuerzo de depuración documental y terminológica que late en el texto aspira a demostrar que la precisión técnica puede convivir con la transparencia expositiva. Que ese propósito se cumpla dependerá, en gran medida, de que el texto definitivo preserve este compromiso con la palabra clara y con la inteligencia común de quienes habrá de regir.

En la elaboración del texto se han tenido en cuenta los criterios sobre ortografía y gramática publicados por la Real Academia Española, así como también por la Academia Valenciana de la Lengua.

Se ha sido especialmente minucioso en el uso de las mayúsculas. Se han seguido los criterios al respecto fijados tanto por la Real Academia Española como por la Academia Valenciana de la Lengua. En particular, y en relación con ello, cabe destacar lo siguiente:

-Según los criterios establecidos sobre el uso de mayúsculas en textos legales, se escriben con mayúscula inicial todas las palabras significativas del nombre de la ley, si bien si la denominación es muy larga la mayúscula se aplica solo al primer elemento del nombre. Cuando la ley se refiere a sí misma se escribe en minúscula, conforme a las Directrices de Técnica Normativa.

-En cuanto a las instituciones, se usa la mayúscula cuando se designa de modo singular una concreta entidad: Consell, Gobierno, Agencia Valenciana de Protección del Territorio, Ministerio Fiscal, etc. En cambio, se usa la minúscula cuando la referencia a la institución no es singular, sino que tiene valor colectivo: municipio o municipios, ayuntamiento, conselleria, administración, etc.

-En relación con los instrumentos de planeamiento o gestión urbanística, el criterio es el de que solo se ha de usar la mayúscula cuando se trata de un instrumento singularizado y no de una categoría global. Por ello, se dice Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (pues solo hay un instrumento singular) y en cambio se dice plan de acción territorial, plan general, plan parcial, programa de actuación integrada, etc. Según este criterio, al tratarse de un plan singular y no de una denominación colectiva, se coloca en mayúscula el Plan de Acción Territorial de prevención del riesgo de inundación. En este caso el nombre del Plan va en minúscula, como también se hace en el Decreto de aprobación, por tratarse de una denominación muy larga.

-Se escriben en mayúsculas las referencias al Diari Oficial de la Generalitat Valenciana por ser un boletín singular. En cambio, ha de ir en minúscula las referencias que se hacen en el texto al boletín oficial de la provincia. En estos casos se trata de una referencia genérica al colectivo de esta clase de boletines.

-En relación con los registros que aparecen en el texto se sigue el mismo criterio. De este modo, si se trata de un registro singularizado, va en mayúscula. Es el caso del Registro Autonómico de Instrumentos de Planeamiento. En cambio, si se trata de categorías de registros de los que existe un gran número, tanto si se cita el registro en plural como en singular con carácter genérico, ha de ir en minúscula. Por eso se escribe en minúsculo registro de la propiedad, registro de programas y registro de solares.

El texto elaborado tiene en cuanta los criterios que, sobre el uso del masculino genérico o inclusivo, mantienen tanto la Academia Valenciana de la Lengua como la Real Academia Española.

El punto 16.6 de la Gramática Valenciana Básica de la Academia Valenciana de la Lengua (página 127) se refiere al uso genérico del masculino en los siguientes términos:

“El gènere masculí, tant en singular com en plural, s’utilitza com a terme no marcat per a referir-se no sols als individus de sexe masculí, sinó també per a designar tots

els individus de l'espècie. Així, en el cas de persones, quan es parla, per exemple, dels professors d'educaciósecundària, no necessàriament ens referim a persones de sexe masculí, sinó que generalment es tracta d'una referència genèrica al col·lectiu de professors sense distinció de sexe; per contra, quan es parla de professores d'educació secundària, s'està al·ludint específi cament, i de manera exclusiva, a les dones que exercixen esta professió. En el cas els animals, el terme no marcat no sempre va associat al gènere masculí. Quan es diu que Els llops viuen en manada o que La rabosa és un animal solitari, el llop (masculí) i la rabosa (femení) són paraules representatives de les espècies corresponents, que inclouen tant els mascles com les femelles.
L'expressió dels dos gèneres per mitjà d'una sèrie coordinada de substantius masculins i femenins (els professors i les professores, els diputats i les diputades, etc.), que s'usa especialment en els àmbits administratiu, educatiu i polític, és innecessària des del punt de vista gramatical i redundant estilísticament, ja que el terme no marcat designa sufi cientment el conjunt d'individus del col·lectiu referenciat. Amb tot, en alguns casos, la duplicació del substantiu amb alternança de gènere (com per exemple senyores i senyors) és una fórmula de salutació consolidada que s'interpreta com a signe de cortesia".

A su vez, la Real Academia Española ha dedicado a la cuestión una monografía que lleva por título *"informe de la Real Academia Española sobre el lenguaje inclusivo y cuestiones conexas"*. Según la Real Academia Española los grupos nominales en masculino tienen una interpretación inclusiva. Su valor lingüístico es el propio de lo que se denomina "*masculino genérico*", por lo que se considera lingüísticamente inadecuado el uso de desdoblamientos o duplicidades de género.

La Real Academia Española se refiere a las distintas interpretaciones de la expresión "*lenguaje inclusivo*". Según señala:

"Es imprescindible aclarar que la expresión lenguaje inclusivo admite al menos dos interpretaciones:
1. Se entiende a veces por lenguaje inclusivo aquel en el que las referencias expresas a las mujeres se llevan a cabo únicamente a través de palabras de género femenino, como sucede en los grupos nominales coordinados con sustantivos de uno y otro género. Desde este punto de vista, sería inclusiva la expresión los españoles y las españolas, y no lo sería, en cambio, la expresión los españoles, aun cuando el contexto dejara suficientemente claro que abarca también la referencia a las mujeres españolas. También se considera "inclusiva", en esta misma interpretación del término, la estrategia de emplear sustantivos colectivos de persona, sean femeninos (la población española), sean masculinos (el pueblo español), así como la de usar términos nominales que abarquen en su designación a los dos sexos (como en toda persona española, en lugar de todo español).
2. En la segunda interpretación, la expresión lenguaje inclusivo se aplica también a los términos en masculino que incluyen claramente en su referencia a hombres y mujeres cuando el contexto deja suficientemente claro que ello es así, de acuerdo con la conciencia lingüística de los hispanohablantes y con la estructura gramatical y léxica de las lenguas románicas. Es lo que sucede, por ejemplo, en expresiones

como el nivel de vida de los españoles o Todos los españoles son iguales ante la ley".

La Real Academia Española indica que la Constitución de 1978 (y habría que añadir que también la legislación administrativa y urbanística) ha optado por la segunda interpretación de lenguaje inclusivo, considerando que la utilización del masculino para referirse a hombres y mujeres, cuando el contexto deja claro ese alcance, se corresponde con el uso más extendido en todo el mundo de la lengua.

El texto preparado se refiere a un ámbito material técnicamente muy complejo, que es el del urbanismo y la ordenación del territorio. En la mayoría de las ocasiones los sujetos que intervienen son personas jurídicas: el ayuntamiento, el órgano ambiental, el órgano promotor, el órgano sustantivo, el urbanizador. En ocasiones se habla de los derechos y deberes de los propietarios, sin que sea para nada relevante el que éstos sean hombres o mujeres.

En todos estos casos, el masculino es lo que la Real Academia Española denomina un "*término marcado*" cuando se asocia con el plural, que no invisibiliza en absoluto a las mujeres.

Por ello, conforme a la interpretación de la expresión "*lenguaje inclusivo"* a la que se ha hecho referencia, se opta por mantener el uso masculino inclusivo, siguiendo los criterios de la Academia Valenciana de la Lengua y de la Real Academia Española.

El lenguaje urbanístico ya es de por sí muy complejo. Tener que acudir a reiteraciones y perífrasis ("*la persona promotora*", cuando esta va a ser en la mayoría de casos la propia Administración; "*el urbanizador o urbanizadora*", cuando prácticamente en todos los casos se trata de una persona jurídica, y no de un hombre o una mujer; *"el propietario o la propietaria"*, o *"la persona propietaria*", cuando en el ámbito urbanístico es indiferente que sea hombre o mujer) complicaría aún más la comprensión de los preceptos e impediría alcanzar el objetivo de claridad que se persigue a través del texto refundido.

La solución adoptada es, por otra parte, la misma que ha seguido el legislador estatal, por ejemplo, en el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal: al tratarse de un texto de marcado sentido técnico, se usa el masculino genérico inclusivo, sin desdoblamientos que hubieran complicado en extremo la redacción (con expresiones como "*el concursado o concursada*", *"el administrador o administradora concursal*", etc.).

En definitiva, en el caso de los conceptos urbanísticos a los que nos hemos referido, el masculino posee un valor genérico que neutraliza la diferencia de sexos.

5. Aspectos destacados de la nueva regulación.

La completa elaboración de una nueva ley en materia de urbanismo y ordenación del territorio aporta un salto cualitativo, en el que pueden destacarse estas ideas:

1. Sistematización más clara y manejable.

El anteproyecto reordena la norma en títulos y capítulos que siguen la lógica territorio → propiedad → planeamiento → ejecución → intervención → disciplina, facilitando la consulta y eliminando remisiones innecesarias.

2. Lenguaje claro y preciso.

Se adopta un estilo de "legibilidad jurídica": frases breves, orden sintáctico directo y exclusión de tecnicismos superfluos, sin merma de rigor.

3. Definición más exacta del estatuto de la propiedad del suelo.

El nuevo Título II detalla facultades y deberes según la clase y situación del suelo, precisando los conceptos de suelo urbano, solar e integración en la malla urbana sobre bases objetivas.

4. Un modelo innovador de plan general, directivo y estratégico.

El plan general pasa de enciclopédico a directivo: fija objetivos y directrices mientras que la ordenación pormenorizada se traslada a instrumentos más ágiles, permitiendo una mayor capacidad de adaptación.

5. Procedimiento de aprobación de planes más ágil y seguro.

Se introducen hitos procedimentales definidos, claridad en la regulación de los informes sectoriales y plazos máximos, reduciendo litigiosidad y reforzando la seguridad jurídica.

6. Pluralidad de sistemas de ejecución en pie de igualdad.

El anteproyecto sitúa en un plano equivalente los sistemas de gestión por los propietarios, cooperación y expropiación, e incorpora además un sistema de agente urbanizador simplificado. De este modo se refuerza la libertad municipal para escoger la vía que mejor se adecúe a cada realidad territorial y a la capacidad operativa de los titulares del suelo; se garantiza la protección de la iniciativa privada cuando exista apoyo mayoritario y solvencia para asumir los deberes legales y las cargas de urbanización bajo dirección y control públicos; y, al mismo tiempo, se preserva la posibilidad de una intervención pública decidida allí donde la cohesión social, la equidistribución del aprovechamiento o la viabilidad económico-financiera lo aconsejen.

7.Claridad en los actos de edificación y títulos habilitantes.

El capítulo de intervención enumera exhaustivamente los actos sujetos a licencia, declaración responsable o comunicación previa e integra el régimen de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas para agilizar la tramitación.

8. Consolidación de la disciplina urbanística.

Se mantiene, en lo esencial, el régimen jurídico vigente de disciplina urbanística, incorporando mejoras puntuales que clarifican competencias, agilizan la tramitación sancionadora y perfeccionan los mecanismos de restauración de la legalidad. Se refuerza la Agencia Valenciana de Protección del Territorio como pieza central del sistema -sobre todo en suelo no urbanizable- para asegurar una aplicación homogénea y eficaz de la normativa.

El denominador común de estas medidas es un marco jurídico estable, predecible y fácil de aplicar: la ciudadanía conoce mejor sus derechos y deberes, los operadores disponen de procedimientos nítidos y ágiles, y las administraciones cuentan con herramientas de gestión y control adaptadas a los desafíos de sostenibilidad, regeneración urbana y protección del territorio.

6. La vivienda como prioridad.

La escasez de vivienda a precio asequible es hoy uno de los principales factores de desigualdad territorial y urbana. Confluyen dinámicas de demanda concentrada en áreas bien servidas, costes crecientes de producción y rehabilitación, un parque existente envejecido y, en demasiadas ocasiones, trámites que retrasan soluciones sencillas.

El anteproyecto asume con realismo que una ley urbanística no puede, por sí sola, resolver un problema complejo que depende de políticas de vivienda, fiscales y sociales; pero también sostiene que el urbanismo sí dispone de palancas eficaces para asegurar reservas de suelo con finalidad social, movilizar patrimonios públicos, acelerar la actualización del parque construido y ajustar las respuestas a la realidad rural. Esa es la razón por la que la vivienda se trata en esta Memoria como prioridad transversal y no como un epígrafe sectorial más.

La primera palanca es el propio planeamiento. La ordenación pormenorizada pasa a integrar, con carácter expreso, las reservas para vivienda sujeta a régimen de protección pública, de forma que los planes que ordenen suelos urbanizables o ámbitos de reforma o renovación deban prever los terrenos necesarios en los términos y porcentajes que fije en cada momento la legislación básica estatal. Se permite, además, una gestión flexible para garantizar el cumplimiento global y su localización conforme al principio de cohesión social, con supuestos tasados de exención que evitan cargar a pequeños municipios o actuaciones de mejora con obligaciones que los harían inviables. Este enfoque convierte la reserva en una obligación de diseño urbano -no en una mera intención- y ancla su cumplimiento a

la pieza del sistema donde más incide: el plan que concreta usos, aprovechamientos y trazas.

La segunda palanca es el patrimonio público de suelo y su gestión finalista. El anteproyecto refuerza su destino prioritario, su orientación a vivienda protegida y a otros usos de interés social y, sobre todo, cambia la lógica de gestión: se prefiere el arrendamiento o el derecho de superficie frente a la venta del dominio, se habilitan adjudicaciones a entidades públicas, cooperativas y promotores sociales y se impone la reinversión íntegra de los ingresos en los mismos fines. El patrimonio ya no es un inventario pasivo, sino un instrumento activo para producir vivienda asequible y estabilizar precios en el tiempo mediante titularidades públicas o separaciones de dominio de larga duración.

Ese patrimonio, para poder operar, necesita alimentarse a buen ritmo. Por ello se prevén áreas de reserva delimitadas por plan especial, que conllevan expropiación por tasación conjunta durante un plazo, sujeción de transmisiones a derechos de adquisición preferente y la incorporación de lo adquirido al patrimonio público de suelo. Son piezas que permiten a la Administración “ganar posición” en ámbitos estratégicos cuando el mercado se mueve más rápido que el planeamiento.

En coherencia con ello, se incorpora la modalidad de plan especial de iniciativa pública para la creación de suelo destinado a vivienda sujeta a protección pública, concebida para delimitar ámbitos concretos, fijar la ordenación pormenorizada imprescindible, las reservas dotacionales y residenciales, y las condiciones de gestión y programación temporal. Este instrumento puede aparejar, cuando proceda, la expropiación por tasación conjunta en plazo para la pronta obtención del suelo, la incorporación de lo adquirido al patrimonio público y la sujeción de transmisiones a derechos de tanteo y retracto. Asimismo, articula su coordinación con el planeamiento general, con las reservas obligatorias y con los programas de actuación, de modo que agiliza la producción de vivienda asequible sin mermar garantías urbanísticas y ambientales.

A estas reservas se añaden los derechos de superficie, de tanteo y de retracto en términos claros y operativos. El derecho de superficie se perfila con destino preferente a vivienda protegida cuando recae sobre bienes del patrimonio público y con adjudicación, por regla general, mediante concurso que fija precio o canon, plazos, garantías y condiciones de destino; extinguida la superficie, lo edificado revierte al propietario del suelo, lo que permite retener el control público de la función social de lo construido durante décadas. La delimitación de áreas sujetas a tanteo y retracto -en cualquier clase de suelo, con definición de bienes afectados, plazo máximo de sujeción y constancia registral- añade una herramienta preventiva para sostener precios máximos en viviendas protegidas y para intervenir, con seguridad jurídica, cuando las transmisiones en zonas tensionadas pondrían en riesgo los objetivos públicos.

La tercera palanca es actuar sobre la ciudad existente con un lenguaje jurídico limpio y útil. Se distinguen, con definiciones comprensibles y efectos claros, las

actuaciones de regeneración, de renovación y de rehabilitación edificatoria; se prevé su carácter integrado cuando combinan medidas sociales, ambientales y económicas; se fijan sujetos obligados y legitimados; y, cuando sea preciso ajustar la ordenación pormenorizada, se encauza la actuación mediante un plan de reforma interior con su documentación, estándares y reglas de gestión. Con ello se facilita que barrios envejecidos o ineficientes afloren vivienda útil y asequible, no solo por obra nueva, sino abriendo paso a cambios de uso, mejoras de accesibilidad y eficiencia o sustituciones puntuales justificadas.

La cuarta palanca es el tiempo. Acelerar el acceso a la vivienda pasa por quitar fricción a miles de actuaciones de pequeña y mediana entidad que hoy se atascan en ventanillas. El anteproyecto ordena un catálogo tasado de licencias y convierte la declaración responsable en el título ordinario para la mayoría de las actuaciones, incluida la primera ocupación y utilización de edificios, con efectos desde su presentación y control municipal a posteriori, conforme al marco básico estatal. La experiencia consolidada en la Comunitat Valenciana en materia de ocupación por declaración responsable se eleva así a rango legal y se acompaña de contenido documental proporcionado, plazos, caducidad e ineficacia por falsedad o incumplimiento, además de la coordinación con suministradoras. Este cambio de paradigma reduce costes y plazos sin rebajar garantías y acelera la puesta en uso de vivienda ya disponible.

Por último, la ley mira de frente al mundo rural, donde la demanda existe, pero la normativa heredada hacía inviables soluciones razonables. Se reconocen los núcleos tradicionales y se admite, con condiciones tipológicas y de integración, un crecimiento acotado sobre el parque existente; se crean instrumentos de planeamiento simplificados para municipios pequeños y se excluyen obligaciones desproporcionadas -como reservas estandarizadas de vivienda protegida o ciertos estándares dotacionales- cuando comprometerían cualquier desarrollo. Esta adaptación evita el vaciamiento de pueblos y fomenta la aparición de vivienda en entornos donde la oferta depende más de rehabilitar y completar tramas que de abrir nuevos sectores.

En suma, el anteproyecto no promete soluciones mágicas, pero sí establece un andamiaje jurídico coherente para aumentar la oferta asequible con seguridad y a ritmos realistas: reservas obligatorias bien diseñadas en los planes, patrimonios públicos que produzcan vivienda y conserven su función social, derechos reales y de adquisición preferente para estabilizar precios y tiempos, actuaciones integradas sobre la ciudad construida y un modelo procedimental que no demore lo que es sencillo. El resultado es un marco que pone a la vivienda en el centro del urbanismo y que, acompañado de presupuesto, gestión y colaboración con ayuntamientos, cooperativas y promotores sociales, permite transformar suelo y edificios en hogares dignos y accesibles.

7. La necesidad de un marco urbanístico que dé impulso al mundo rural.

El futuro de los pueblos rurales constituye uno de los retos principales de la ordenación territorial contemporánea. La despoblación, la pérdida de servicios, el envejecimiento demográfico y la falta de relevo generacional en la agricultura y en las economías locales son fenómenos sobradamente conocidos. A ello se suma una realidad administrativa: durante décadas, los pequeños municipios han debido afrontar exigencias urbanísticas y procedimentales diseñadas con criterios propios de la ciudad, que en muchos casos resultan inasumibles o desproporcionadas para su escala. Ello ha generado una sensación de bloqueo: proyectos de rehabilitación que no avanzan, actividades económicas rurales que se retrasan o caen en la inseguridad jurídica, jóvenes que abandonan la iniciativa ante la complejidad de licencias y autorizaciones.

Frente a este panorama, se impone un cambio de paradigma: en el mundo rural no se trata de acumular trabas, sino de allanar el camino a nuevas iniciativas, siempre dentro de un marco de respeto ambiental y de coherencia territorial. Es decir, pasar de un modelo de restricciones a un modelo de “alfombra roja”: un urbanismo que acompañe, que simplifique y que entienda la realidad diferenciada de los pueblos. Este enfoque tiene tres fundamentos claros. Primero, la equidad territorial: los ciudadanos del medio rural deben poder desarrollar sus proyectos de vida y actividad económica con los mismos derechos y oportunidades que los residentes urbanos, sin barreras añadidas por el lugar en que habitan. Segundo, la cohesión social: mantener vivo el tejido rural significa sostener identidades culturales, redes de solidaridad y custodios del territorio agrario y forestal. Tercero, la sostenibilidad: el mundo rural es clave en la gestión de recursos naturales, el abastecimiento alimentario de proximidad y la transición energética distribuida. Cualquier estrategia territorial seria debe apoyarse en la vitalidad de los pueblos.

En este contexto, el anteproyecto de Ley del Suelo de la Comunitat Valenciana introduce avances que se alinean con este enfoque de “alfombra roja”.

1. Medidas del anteproyecto favorables al mundo rural

En primer lugar, destaca el reconocimiento de los núcleos rurales tradicionales. Se definen como asentamientos anteriores a 1956 que poseen valores arquitectónicos, históricos o paisajísticos. Hasta ahora, muchos de estos núcleos quedaban atrapados en un limbo jurídico, sin clasificación clara, lo que dificultaba la concesión de licencias. El anteproyecto resuelve esta situación al permitir que se clasifiquen como suelo urbano consolidado si cuentan con servicios básicos, o bien como suelo no urbanizable rural cuando carezcan de ellos. En este último caso, se prevé su ordenación mediante plan especial, que fija las parcelas edificables, parámetros de altura (máximo de dos plantas), retranqueos y régimen de usos. Además, se admite un crecimiento limitado de hasta el 50 % del número de viviendas existentes. Esta medida conjuga la preservación del carácter rural con la posibilidad de acoger nuevos vecinos o actividades de manera ordenada.

En segundo lugar, se regula de forma específica la reconstrucción de edificaciones de arquitectura tradicional rural. Se autoriza, mediante licencia municipal, la reconstrucción de construcciones previas a 1956 en suelo no urbanizable, siempre que mantengan planta y volumetría reconocibles. Se abre, asimismo, la puerta a que puedan destinarse a usos terciarios compatibles como alojamientos rurales, actividades culturales o pequeños negocios vinculados al turismo sostenible. Esta previsión supone un incentivo claro a la recuperación del patrimonio edificado y a su reconversión en motor económico local.

En tercer lugar, el anteproyecto introduce instrumentos de planeamiento simplificados para municipios pequeños. Estos sustituyen al plan general cuando la escala o la capacidad técnica del municipio no permiten su elaboración. Su finalidad es ordenar la prolongación natural de la trama tradicional y fijar criterios básicos de edificación, con estándares de urbanización adaptados a la baja densidad y a la realidad agraria. Además, se eliminan obligaciones poco realistas en entornos rurales, como la reserva obligatoria de vivienda protegida o determinados porcentajes de suelo dotacional. Con ello se evita que el planeamiento se convierta en una barrera insalvable para ayuntamientos con escasos recursos.

Finalmente, el anteproyecto explicita que el suelo no urbanizable tiene entre sus objetivos “potenciar el medio rural como forma sostenible de organización territorial y de la economía agraria valenciana”. Se trata de una declaración relevante, porque marca una orientación clara de apoyo a las actividades rurales, en contraste con el enfoque meramente restrictivo de etapas anteriores.

2. Medidas específicas en suelo no urbanizable y DIC orientadas al impulso rural

El anteproyecto dedica atención particular a los usos en suelo no urbanizable, ámbito fundamental para la vida en los pueblos. Las medidas que favorecen al medio rural son las siguientes:

- Mantenimiento de los usos y actividades propios del mundo rural: se garantiza la compatibilidad del suelo no urbanizable con la agricultura, la ganadería, la silvicultura y las actividades complementarias necesarias para la economía agraria.

- Implantación de infraestructuras y dotaciones de interés general: se permite ubicar en suelo no urbanizable aquellas instalaciones esenciales para la población rural, como redes de abastecimiento, energías renovables de pequeña escala o equipamientos comunitarios, siempre que se justifique su necesidad territorial.

- Reconstrucción de edificaciones tradicionales: como ya se ha señalado, se habilita expresamente su recuperación y su reutilización para usos compatibles, lo que contribuye a dar nueva vida a un parque edificado rural que, de otro modo, quedaría abandonado.

- Posibilidad de crecimiento controlado en núcleos rurales: limitado al 50 % del número de viviendas existentes, con condiciones tipológicas coherentes, lo que asegura que los pueblos puedan crecer sin perder su identidad.

En paralelo, el anteproyecto mantiene y perfecciona la figura de los Declaraciones de Interés Comunitario (DIC), autorizaciones que permiten establecer actividades productivas, dotacionales o de servicios en suelo no urbanizable cuando se justifica su relevancia territorial y se adoptan medidas de integración ambiental y paisajística. En la práctica, los DIC se convierten en un instrumento esencial para el medio rural, porque posibilitan la instalación de proyectos que, sin alcanzar la escala de una gran actuación urbanística, resultan decisivos para el dinamismo local: desde iniciativas de turismo rural hasta equipamientos sociales o instalaciones de energías renovables vinculadas a las comunidades de vecinos.

Además, el anteproyecto introduce un régimen reforzado de apoyo en municipios en riesgo de despoblación. En estos casos, se contempla un supuesto especial de DIC industrial, que facilita la implantación de iniciativas productivas en suelo no urbanizable. Asimismo, se prevé una bonificación del 95 % del canon que grava los DIC, reduciendo sustancialmente la carga económica de los promotores y favoreciendo la atracción de proyectos al ámbito rural.

Al consolidar el régimen de los DIC, el anteproyecto proporciona seguridad jurídica y un cauce ordenado a este tipo de iniciativas. Ello es especialmente valioso en municipios pequeños, que encuentran en el DIC una vía flexible para acoger inversiones sin tener que modificar en profundidad su planeamiento.

3. Valoración final

El análisis del anteproyecto de Ley del Suelo valenciana revela un avance claro hacia la filosofía de la “alfombra roja” para el mundo rural. Se reconoce la singularidad de los núcleos tradicionales, se facilita la reconstrucción del patrimonio edificado, se crean planes simplificados adaptados a la escala municipal y se orienta el suelo no urbanizable hacia la potenciación de la economía agraria y rural. Además, se afianza la figura de las DIC como cauce para canalizar actividades necesarias en el territorio.

Estas medidas no eliminan por completo las tensiones entre protección y desarrollo, pero sí representan un cambio significativo de enfoque. El mundo rural deja de ser visto únicamente como espacio a conservar o restringir, para pasar a ser considerado un ámbito con capacidad de generar proyectos de vida, actividad económica e innovación social.

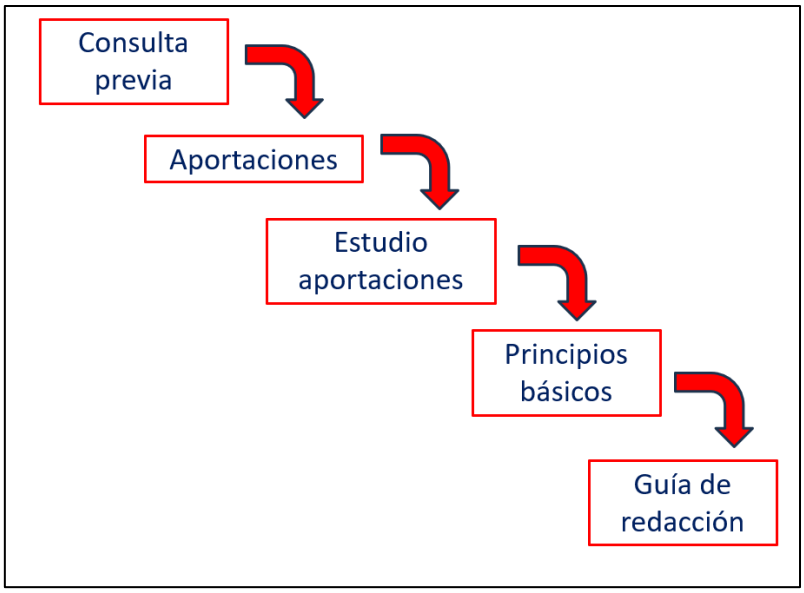
En definitiva, el anteproyecto valenciano da pasos firmes para que los pueblos dejen de sentir la normativa urbanística como una carga y puedan percibirla como un instrumento de oportunidad. Se trata de un cambio de mentalidad

imprescindible si se quiere frenar la despoblación, consolidar el arraigo y garantizar que el mundo rural siga siendo un pilar de la identidad y la sostenibilidad del territorio valenciano.

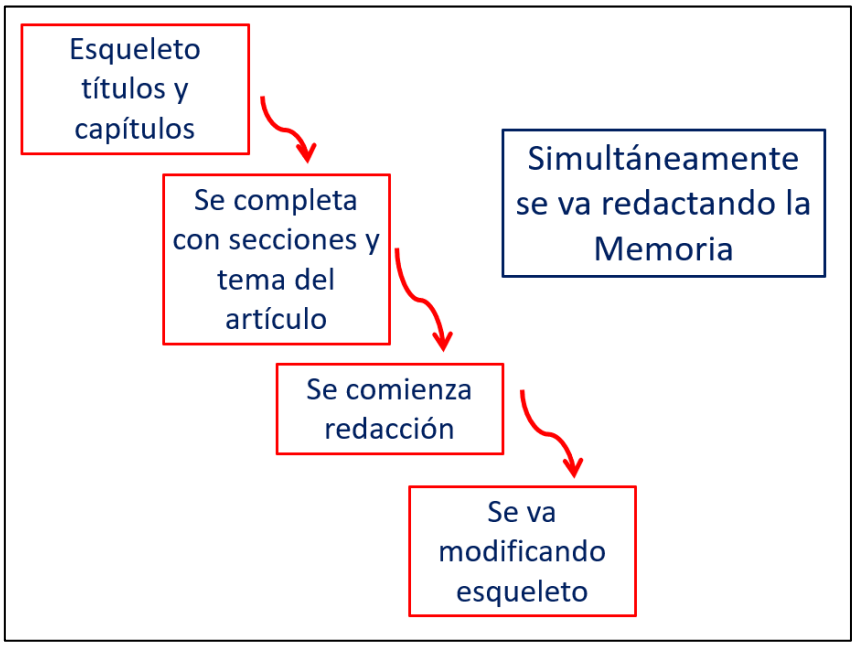
8. Explicación general del proceso de redacción seguido.

En el proceso de elaboración se han seguido los criterios técnicos de redacción a los que se ha hecho referencia en el apartado 2.7 de esta memoria.

Tras la consulta previa, se presentaron alegaciones que fueron estudiadas y valoradas. Se fijaron unos principios básicos y una guía de redacción, tal y como se ha explicado en los apartados anteriores de la memoria:



El método de trabajo en la tarea de redacción ha seguido el siguiente esquema:



El proceso de redacción de la Ley avanzó en dos hitos nítidos. El primero fue el borrador interno fechado el 16 de junio de 2025, acompañado de una memoria justificativa inicial. A partir de ese punto, se abrió una fase de contraste técnico interno. El documento se remitió a un grupo reducido y diverso de especialistas -personal técnico de la Administración, profesionales del urbanismo y juristas con experiencia- con un encargo concreto: formular observaciones operativas, depurar la terminología y comprobar la consistencia de la estructura propuesta. Las aportaciones recibidas permitieron identificar disfunciones de aplicación, acotar conceptos ambiguos y mejorar la secuencia de los procedimientos, de modo que el texto empezara a responder a las necesidades reales de quienes habrán de gestionarlo y aplicarlo.

En paralelo, se emprendió una revisión de técnica normativa ajustada a las directrices vigentes. Esta revisión se orientó a asegurar la claridad conceptual, la coherencia interna y la economía del lenguaje, evitando remisiones innecesarias y regulaciones de detalle que corresponden al desarrollo reglamentario. Sobre ese armazón se añadió un ejercicio de derecho comparado que examinó soluciones consolidadas en otras leyes autonómicas y su compatibilidad con la legislación básica estatal, en particular con el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. El objetivo no fue compilar opciones heterogéneas, sino seleccionar, con criterio, aquellas que han mostrado solvencia práctica y mejor encaje en el sistema valenciano.

El equipo redactor incorporó herramientas avanzadas de apoyo para reforzar la calidad técnica del borrador. Se utilizaron aplicaciones de comparación automática para detectar inconsistencias terminológicas, redundancias y desajustes en las remisiones internas; sistemas de verificación de citas cruzadas para asegurar la trazabilidad entre artículos y disposiciones adicionales; y utilidades basadas en inteligencia artificial para proponer alternativas de redacción más claras allí donde la experiencia aconsejaba simplificar o precisar. Estas herramientas actuaron como soporte de la revisión experta, nunca como sustituto del juicio jurídico, y contribuyeron a elevar el estándar de calidad del texto.

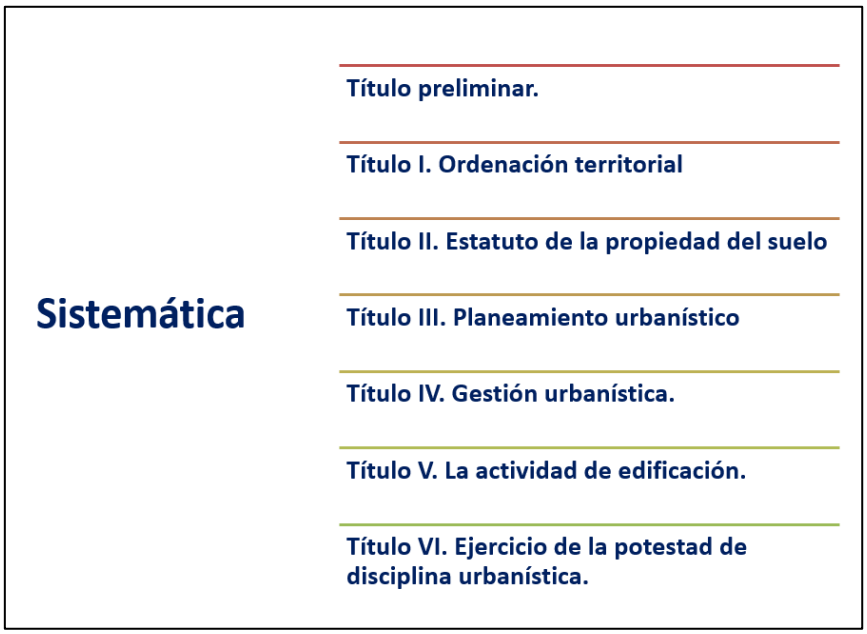
Como resultado de este trabajo, el borrador fue objeto de una reordenación sistemática, de la consolidación de definiciones y de la simplificación de procedimientos, preservando, al mismo tiempo, las garantías necesarias y el alineamiento con el marco jurídico superior. Se reforzaron los principios y habilitaciones que orientan la actuación administrativa, se delimitaron mejor las competencias y se clarificó la relación entre planeamiento, gestión y disciplina, evitando solapamientos y lagunas.

Este itinerario culmina en la versión de 30 de octubre de 2025 que ahora se somete a tramitación. No se trata de un simple ajuste del texto de junio, sino de una versión enriquecida que incorpora las aportaciones sustantivas recibidas, corrige los problemas detectados y afianza una sistemática más clara y predecible.

La Generalitat presenta así un anteproyecto que aspira a ser una herramienta útil: una norma comprensible, estable y operativa, diseñada para facilitar la aplicación del urbanismo y de la ordenación del territorio con seguridad jurídica y con respeto a los valores e intereses generales que merecen tutela. Con esta base, la ulterior tramitación pública permitirá completar el contraste democrático que toda ley requiere.

3.3. LA SISTEMÁTIVA DEL TEXTO.

> *"La ley se estructura en un título preliminar, seis títulos, dos disposiciones adicionales, quince disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales".*
>
> *(Exposición de motivos, apartado II)*



Se ha sido especialmente cuidadoso a la hora de efectuar la división sistemática del texto.

Se ha examinado la distribución en títulos y capítulos efectuada por el resto de las leyes urbanísticas autonómicas, en las que es posible identificar un patrón común (con algunas variantes).

La opción elegida consiste en distribuir toda la materia en seis grandes títulos, con un previo título preliminar:

Título preliminar.
Título I. Ordenación territorial
Título II. Estatuto de la propiedad del suelo
Título III. Planeamiento urbanístico
Título IV. Gestión urbanística.
Título V. La actividad de edificación.
Título VI. Ejercicio de la potestad de disciplina urbanística.

La ley se ha ordenado siguiendo el recorrido lógico que realiza cualquier actuación urbanística, desde los principios generales hasta la tutela de la legalidad:

Comienza con un **Título preliminar** que expone objeto, fines, ámbito de aplicación y principios rectores. Colocar esta parte al inicio obedece a la técnica normativa: antes de regular nada, la norma debe aclarar "qué es" y "para qué sirve", fijando su marco competencial y axiológico.

A continuación, el **Título I** aborda la **ordenación territorial**, es decir, los instrumentos y directrices de escala supramunicipal. Se coloca en primer lugar porque, jerárquicamente, el territorio condiciona y orienta el planeamiento urbano posterior; sin ese marco superior, la planificación local carecería de coherencia.

El **Título II** define el **estatuto de la propiedad del suelo**: derechos, deberes y cargas según la clase y la situación del suelo. Resulta imprescindible precisar primero qué puede y debe hacer cada propietario antes de detallar cómo se planifica; de ahí su ubicación inmediatamente después del territorio y antes del planeamiento.

Una vez fijados los derechos y deberes de los sujetos, el **Título III** regula el **planeamiento urbanístico**: contenido, procedimiento y efectos de los distintos planes. Aquí se articula la estrategia municipal (Plan General) y sus desarrollos pormenorizados.

Con el planeamiento aprobado, el siguiente paso natural es su ejecución. Por eso el **Título IV** se dedica a la **gestión urbanística**, colocando en pie de igualdad los sistemas de gestión por los propietarios, expropiación y el simplificado sistema del agente urbanizador. Así se dota a los municipios de un catálogo flexible para elegir el método idóneo según cada realidad territorial y la capacidad de los propietarios.

El **Título V** regula la **actividad de edificación**, es decir, los títulos habilitantes, el control previo y posterior, y la intervención de las entidades colaboradoras urbanísticas. Solo después de urbanizar tiene sentido determinar cómo se construye sobre ese suelo.

Por último, el **Título VI** disciplina el **ejercicio de la potestad de disciplina urbanística** -restauración de la legalidad, régimen sancionador y consolidación de la Agencia Valenciana de Protección del Territorio-, cerrando el ciclo normativo con los mecanismos que garantizan el cumplimiento efectivo de todo lo anterior.

Esta secuencia –principios, territorio, estatuto, planeamiento, gestión, edificación y disciplina– responde al principio de coherencia interna, facilita la localización rápida de cada materia y reproduce la cronología natural de la actuación urbanística, asegurando así un texto claro, ordenado y operativo.

3.4. LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Los artículos del 10 al 12 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat establecen los criterios que han de tenerse en cuenta en la elaboración de la parte expositiva. Esto es lo que establecen:

"Artículo 10. Denominación
1. La parte expositiva de los anteproyectos de ley se denominará "Exposición de motivos", incluyéndose con este nombre en el texto correspondiente.
2. En el resto de proyectos normativos la parte expositiva se denominará "Preámbulo".

Artículo 11. Contenido
1. La parte expositiva del proyecto normativo declarará breve y concisamente los motivos que hayan dado lugar a su elaboración, los objetivos y las finalidades que se pretenden satisfacer. Aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como a las líneas generales de su contenido cuando sea preciso para su mejor entendimiento, haciendo mención a la incidencia que pueda tener en la normativa en vigor, con especial atención a los aspectos novedosos.
En todo caso, se evitarán exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.
2. En el caso de los proyectos de decreto legislativo se hará referencia a la ley de Les Corts que efectúe la delegación y se deberá especificar, en el caso de habilitación para refundir normas vigentes, si se autoriza para regularizarlas, aclararlas o armonizarlas.
3. Cuando se trate de proyectos de decreto-ley se deberá justificar expresamente las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad.

Artículo 12. División
Si la extensión de la parte expositiva de un proyecto lo aconseja, podrá dividirse en apartados, al comienzo de cada uno de los cuales se utilizarán números romanos".

En relación con esta parte, las Directrices de Técnica Normativa señalan lo siguiente:

"10. Inserción de índices. "En las disposiciones de gran complejidad y amplitud, es conveniente insertar un índice, siempre antes de la parte expositiva. Si se trata de reales decretos aprobatorios, el índice se situará inmediatamente después del título de la disposición aprobada."
11. Denominación de la parte expositiva. "En los anteproyectos de ley, la parte expositiva se denominará "exposición de motivos" y se insertará así en el texto correspondiente ("EXPOSICIÓN DE MOTIVOS", centrado en el texto). Todos los anteproyectos de ley deberán llevar exposición de motivos, sin perjuicio del resto de la documentación o de los antecedentes que su naturaleza particular exija. En las demás disposiciones, no se titulará la parte expositiva."

12. Contenido. "La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas."
13. Consultas e informes. "En los proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las comunidades autónomas y entidades locales.
Esta información deberá figurar en párrafo independiente, antes de la fórmula promulgatoria y, en su caso, de la referencia a la competencia estatal en cuya virtud se dicta la disposición."
14. Contenidos específicos. "En los proyectos de real decreto legislativo, la parte expositiva deberá contener una referencia expresa a la ley en virtud de la cual se efectúa la delegación. A su vez, si esta última confiere la potestad de refundir textos, se especificará si la habilitación autoriza o no a regularizarlos, aclararlos o armonizarlos.
En los proyectos de real decreto-ley, la parte expositiva deberá justificar expresamente las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad cuya concurrencia motiva la aprobación de la norma.
En los proyectos de real decreto, especialmente en el caso de los reglamentos ejecutivos, se incluirá una referencia, en su caso, a la habilitación legal específica y al llamamiento que haga el legislador al ulterior ejercicio, por su titular, de la potestad reglamentaria."
15. División. "Si la parte expositiva de la disposición es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán con números romanos centrados en el texto."
16. Fórmulas promulgatorias. "En primer lugar, debe hacerse referencia al ministro que ejerce la iniciativa; en segundo lugar, al ministro o ministros proponentes (nunca de los ministerios); ... y siempre en último lugar, la referencia, si lo hubiese, al dictamen del Consejo de Estado..."

Siguiendo estos criterios, se ha propuesto una redacción de la exposición de motivos de la ley.

La exposición de motivos incorporada en el anteproyecto de septiembre de 2025 satisface de forma suficiente y conforme a técnica normativa las exigencias establecidas para la parte expositiva. En primer lugar, utiliza la denominación correcta "Exposición de motivos" y la inserta con esa rúbrica al inicio del texto, lo que se adecua a la regla formal de los anteproyectos de ley. Además, abre con la explicitación del fundamento competencial, citando el artículo 49.1.9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana en relación con el artículo 148.1.3 de la Constitución, y enlaza ese marco con el objeto de la norma, que no es otro que fijar una nueva regulación integral de la ordenación del territorio y del urbanismo en la Comunitat Valenciana. Esta doble cuestión de competencia y objeto se formula de manera directa y sobria en los primeros párrafos, lo que satisface la exigencia de

declarar motivos, fines y habilitaciones sin incurrir en digresiones didácticas o laudatorias, y sin trasladar fragmentos del articulado a la parte expositiva, que permanece en un plano descriptivo y justificativo.

La exposición incorpora antecedentes normativos y precisa su incidencia con claridad, al anunciar la sustitución íntegra del TRLOTUP, justificando la opción por una ley nueva frente a la acumulación de reformas y la fragmentación resultante. Esta referencia, unida a la constatación de los problemas prácticos detectados en la tramitación del planeamiento y en la intervención urbanística, cumple la función de motivar la oportunidad de la iniciativa legislativa y de identificar los aspectos novedosos respecto del régimen anterior, sin convertir la exposición en un catálogo pormenorizado de soluciones, extremo que se reserva al articulado y a la memoria.

Desde el punto de vista estructural, la división en apartados titulados con números romanos permite ordenar una materia amplia y compleja sin sacrificar concisión ni claridad expositiva. Cada apartado resume con lenguaje preciso las líneas maestras de los títulos del texto legal -ordenación del territorio, estatuto de la propiedad del suelo, planeamiento municipal, gestión urbanística, edificación, disciplina y disposiciones de cierre- ofreciendo al lector una visión de conjunto que facilita la comprensión del esquema normativo sin anticipar determinaciones de detalle. La opción por esa macroestructura, en un documento de extensión notable, responde al criterio de dividir la parte expositiva cuando su longitud lo aconseja y prepara, en su caso, la posible inserción de un índice general antes de la parte expositiva en atención a la complejidad global de la disposición.

La redacción adopta un tono neutro y técnico, evita exhortaciones y declaraciones de carácter didáctico o valorativo innecesarias y se atiene a un repertorio léxico propio de la materia, con definiciones y conceptos utilizados de forma consistente. Igualmente, se hace constar el método de elaboración y los criterios de buena técnica normativa que informan la propuesta, sin desbordar el cometido de la exposición, y se explicita la opción por un marco estable y operativo que simplifica, clarifica y elimina cargas, en coherencia con la finalidad perseguida por el anteproyecto. Todo ello, junto con la identificación del bloque derogatorio principal y la previsión de continuidad ordenada mediante transitorias, permite concluir que la exposición cumple los estándares sobre contenido, forma y división exigidos para los anteproyectos de ley y cumple su función de presentar de manera breve, clara y suficiente los motivos, objetivos, antecedentes, bases competenciales y líneas generales del texto que se somete a tramitación.

3.5. EL TÍTULO PRELIMINAR.

> *"El título preliminar establece los elementos generales y configuradores del marco normativo. En él se regulan el objeto y el ámbito de aplicación de la ley, así como la definición de los conceptos fundamentales de la ordenación del territorio y de la actividad urbanística, incluyendo sus respectivos objetivos. También se determina la distribución inicial de competencias entre las distintas administraciones públicas implicadas, y se establecen los principios generales relativos a la participación de los particulares en el proceso urbanístico.*
> *Se definen con la debida precisión los fines y criterios que han de orientar tanto la acción urbanística como la ordenación del territorio, atendiendo a la necesaria distinción entre ambas funciones. Mientras que la ordenación del territorio corresponde de forma exclusiva a la Generalitat, como función de alcance supramunicipal, la actividad urbanística reconoce un papel central a los municipios, en coherencia con la garantía institucional de la autonomía local.*
> *Entre los objetivos esenciales que fija el texto destacan la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía, el uso racional del suelo y la promoción de un desarrollo territorial y urbanístico sostenible, equilibrado y respetuoso con los valores ambientales y paisajísticos".*
>
> *(Exposición de motivos, apartado II)*

El Título Preliminar constituye el cimiento sistemático de la Ley y, por ello, su redacción se ha orientado a ofrecer una definición clara y completa del marco competencial, los conceptos básicos y los principios que informan la ordenación del territorio y la actividad urbanística en la Comunitat Valenciana. El propósito ha sido doble: por un lado, garantizar la coherencia interna de todo el articulado, de modo que las disposiciones posteriores encuentren aquí su referencia inmediata; por otro, asegurar la compatibilidad con la legislación básica estatal y con las exigencias derivadas del bloque de constitucionalidad.

El artículo 1 fija el "objeto" de la Ley con carácter preciso y conciso, limitándolo a la ordenación del territorio y el urbanismo en el ámbito autonómico. Ello responde a la técnica normativa que aconseja incluir en el precepto inaugural la concreta materia regulada, evitando remisiones o fórmulas genéricas que dificulten la interpretación.

Los artículos 2 a 4 desarrollan el "concepto, las competencias y los fines" de la ordenación del territorio. El legislador autonómico distingue con claridad la función pública territorial-definida como facultad de la Generalitat para dirigir el modelo supramunicipal- de la posterior actividad urbanística de competencia municipal.

El artículo 3 afirma la "competencia exclusiva" de la Generalitat en ordenación del territorio, conforme a los artículos 49.1.3ª y 31.2 del Estatuto de Autonomía, y la concilia con la garantía institucional de la autonomía local. Se ha optado por una fórmula que recalca la "intervención sobre los aspectos de interés supramunicipal", lo que enlaza con la doctrina constitucional y respeta el principio

de subsidiariedad. Asimismo, la remisión a las leyes sectoriales que inciden en el suelo previene solapamientos y facilita la coordinación interadministrativa.

El artículo 4 fija los "fines" de la ordenación territorial: sostenibilidad, cohesión social, mitigación del cambio climático y acceso a servicios esenciales.

El artículo 5 traslada esa lógica a la "actividad urbanística", que se define de forma amplia, integrando desde el planeamiento hasta la disciplina y la protección patrimonial. El objetivo es evitar lagunas conceptuales y superar los excesos de casuismo de la regulación anterior, al tiempo que se mantiene la flexibilidad necesaria para acomodar futuros desarrollos reglamentarios.

El artículo 6 concreta los "principios y garantías" de la actuación urbanística: dirección pública, participación en plusvalías, información y participación ciudadana, colaboración público-privada, sostenibilidad y cohesión social. Se trata de una declaración de principios que enlaza directamente con la legislación básica estatal (art. 3 TRLSRU) y que ofrece un marco interpretativo estable a los artículos sustantivos sobre derechos, deberes y actuaciones de transformación urbana.

El artículo 7 delimita el "reparto competencial" dentro de la propia Generalitat y entre ésta, los municipios y las diputaciones provinciales. La previsión de asistencia provincial atiende a las carencias de medios técnicos de los municipios de menor población y se alinea con las recomendaciones del Consejo de Europa (Carta Europea de Autonomía Local).

El artículo 8 enumera los "objetivos de la actividad urbanística" y subraya la necesidad de conciliar la iniciativa privada con la función social de la propiedad y la sostenibilidad ambiental. Aquí se recoge la participación de la comunidad en las plusvalías como elemento vertebrador, cumpliendo con el mandato estatal y con la jurisprudencia constitucional que impone dicha participación como límite al derecho de propiedad.

Por último, el artículo 9 reconoce la "participación de los particulares" no sólo en la tramitación de instrumentos sino también en la ejecución del planeamiento. Al incluir el derecho a la información urbanística en un plazo breve y determinado, se dota de eficacia a la transparencia y se reduce la litigiosidad derivada de la falta de certezas sobre el régimen urbanístico aplicable. La previsión de iniciativas privadas de planeamiento responde a la práctica consolidada en varias Comunidades y fomenta la colaboración público-privada sin desdibujar la dirección pública de los procesos.

Desde la perspectiva de la técnica normativa, el Título Preliminar satisface las exigencias de las Directrices de técnica normativa: frases breves, uso de terminología constante, estructura lógica que avanza de lo general a lo particular y numeración coherente. La inserción de definiciones conceptuales en los primeros artículos evita dispersar nociones clave a lo largo del texto, lo que facilita la comprensión y la aplicación práctica de la Ley.

En suma, la redacción del Título Preliminar cumple una triple función: (i) fija con claridad el alcance material de la Ley y el reparto competencial, (ii) integra los principios de sostenibilidad, cohesión y seguridad jurídica exigidos por el marco estatal y autonómico, y (iii) proporciona un soporte sistemático al resto del articulado, garantizando la coherencia interna y la articulación con futuros desarrollos reglamentarios. Estos principios, asentados en el texto desde sus primeras disposiciones, permiten afrontar con rigor los retos de la gestión territorial y urbanística, ofreciendo a la ciudadanía y a los operadores económicos un marco normativo estable, transparente y adaptado a las exigencias de nuestro tiempo.

3.6. EL TÍTULO I RELATIVO A LA ORDENACIÓN TERRITORIAL.

> *"El título I se dedica a la ordenación del territorio y se estructura en tres capítulos: los principios y directrices generales, los instrumentos de ordenación territorial y los proyectos de interés autonómico.*
> *El primer capítulo recoge los principios rectores y directrices fundamentales de la ordenación del territorio. Su contenido se inspira, en lo esencial, en el régimen establecido por el TRLOTUP, pero presenta una redacción más clara, sistemática y accesible. Se divide en dos secciones: una centrada en la infraestructura verde y el paisaje, como elementos estructurantes del territorio, y otra dedicada a los criterios de ocupación del suelo, con el objetivo de promover un desarrollo territorial más equilibrado, eficiente y sostenible.*
> *El segundo capítulo regula los instrumentos de ordenación territorial. Se mantienen las dos figuras básicas previstas en la normativa anterior: la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana y los planes de acción territorial. En ambos casos, se mejora la sistematización normativa y se clarifican sus conceptos, funciones, objetivos, contenido, documentación y procedimientos de tramitación. Se conservan, no obstante, sus rasgos esenciales y su configuración como instrumentos supramunicipales de planificación estratégica y sectorial.*
> *El capítulo tercero aborda la figura de los proyectos de interés autonómico. Se mantiene su regulación vigente, en tanto que permite compatibilizar la protección del interés territorial general con la implantación de determinadas actuaciones de carácter estratégico o supralocal, sujetas a un régimen específico por su relevancia".*
>
> *(Exposición de motivos, apartado III)*

1.Introducción.

El Título I regula la ordenación del territorio, que se concibe como la pieza que vertebra el conjunto del sistema y a partir de la cual se definen, con coherencia y sentido de conjunto, las políticas urbanísticas posteriores.

Comenzar por la ordenación territorial no es una opción estilística, sino una decisión funcional: solo si el territorio se estructura previamente -mediante principios, directrices y criterios de ocupación del suelo que integran la infraestructura verde y el paisaje- puede el urbanismo municipal desplegarse de forma ordenada, eficiente y compatible con los valores ambientales, la cohesión social y la movilidad sostenible.

Este Título fija, por tanto, el marco que orienta la actuación pública y privada, coordina la proyección espacial de las políticas sectoriales y alinea las determinaciones del planeamiento municipal con una visión supramunicipal compartida. Para hacerlo, articula tres bloques que avanzan desde los fundamentos hasta los instrumentos: un primer capítulo que establece los elementos estructurantes del territorio y los criterios que han de guiar su

ocupación; un segundo capítulo que define los instrumentos de ordenación territorial -la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana y los planes de acción territorial- con sus funciones, contenidos y procedimientos; y un tercer capítulo que habilita, con garantías, la implantación de actuaciones de impacto supralocal mediante los proyectos de interés autonómico. La regulación es suficiente para operar con seguridad jurídica y, al mismo tiempo, contenida para no invadir el espacio propio del desarrollo reglamentario, de modo que el resto de la ley -planeamiento urbanístico, gestión, edificación y disciplina pueda descansar sobre una estructura territorial clara, estable y verificable.

2. Capítulo I. Principios y directrices generales

El primer capítulo fija el marco material de la ordenación del territorio a través de dos líneas nítidas: la infraestructura verde y el paisaje como elementos estructurantes, y los criterios que han de gobernar la ocupación del suelo.

Al identificar de forma expresa los componentes de la infraestructura verde -desde los espacios de la Red Natura 2000 y los espacios naturales protegidos hasta corredores ecológicos, ámbitos costeros de interés y áreas agrícolas con funcionalidad territorial- el texto traduce en determinaciones planificadoras la necesidad de garantizar continuidad ecológica, prevención de riesgos y conexión de sistemas, y somete el régimen de usos a la preservación de la estructura y funcionalidad de esa red. La consecuencia jurídica es clara: el planeamiento debe formularse y ejecutarse con arreglo a un patrón de conectividad, calidad ambiental y protección cultural, que no se agota en la zonificación, sino que exige gestionar relaciones y transiciones entre piezas territoriales.

La previsión específica sobre paisaje profundiza esa lógica integradora. La protección paisajística se incorpora con carácter transversal a las políticas con incidencia territorial, fija finalidades de conservación, mejora y gestión activa para ámbitos naturales, rurales, urbanos y periurbanos, y condiciona la localización y diseño de usos, actividades e infraestructuras, obligando a incorporar criterios e instrumentos que aseguren la compatibilidad con los objetivos de calidad paisajística. La introducción de estudios de paisaje y de integración paisajística, vinculados a los instrumentos territoriales y urbanísticos que así lo requieran, traslada a la práctica los estándares de evaluación y mitigación de efectos, sin crear cargas superfluas al mantener su tramitación ligada al instrumento sustantivo correspondiente. El resultado es una pauta clara: cualquier decisión con huella territorial debe ponderar el carácter y la percepción del paisaje, y justificar su compatibilidad con los objetivos de calidad definidos a escala autonómica y supramunicipal.

Los criterios de ocupación del suelo completan el cuadro con un mandato de crecimiento basado en necesidades reales, culminación de desarrollos existentes y priorización de la rehabilitación y reutilización frente a la expansión, todo ello bajo el prisma de la movilidad sostenible y la eficiencia en el uso de infraestructuras. La norma orienta la implantación hacia corredores multifuncionales y establece

pautas de accesibilidad universal, confort peatonal y ciclable, eficiencia energética y reducción de emisiones, trasladando al diseño urbano la obligación de producir espacios públicos coherentes y no meramente residuales. Con ello, la calidad urbana deja de ser un desiderátum genérico para convertirse en criterio operativo que debe guiar tanto el planeamiento como la ejecución de la ciudad.

El capítulo incorpora, además, una atención singular al medio rural y a la cohesión social. En el medio rural se impone la adaptación a escalas, morfologías, entornos y valores culturales preexistentes, evitando transformaciones que desvirtúen su carácter; al mismo tiempo, se habilita al planeamiento para ordenar usos propios y compatibles de la actividad agraria, impulsar su paisaje y revitalizar núcleos tradicionales. En clave de cohesión, se prescriben políticas y reservas de suelo para vivienda protegida con distribución equilibrada y conexión adecuada con servicios y equipamientos, y se garantiza que los planes municipales programen dotaciones públicas en coordinación con la planificación sectorial. La ciudad inclusiva y el territorio equilibrado se convierten así en parámetros de decisión y no en simples objetivos programáticos.

3.Capítulo II. Instrumentos de ordenación territorial

El segundo capítulo instituye los instrumentos de ordenación territorial y delimita sus funciones y procedimientos, con una arquitectura que asegura dirección estratégica y capacidad de implementación sectorial. La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana se concibe como instrumento marco de la ordenación territorial, orientado a la consecución de un territorio inclusivo en lo social, respetuoso en lo ambiental y competitivo en lo económico. Su función es identificar oportunidades, fijar objetivos y criterios de referencia, orientar los procesos de planificación territorial y urbanística hacia un modelo compartido, definir estrategias para la infraestructura verde e integrar coherentemente actuaciones con proyección territorial, públicas y privadas. El contenido mínimo, que incluye objetivos estratégicos con indicadores, diagnóstico, estructura territorial, estrategias y proyectos de cambio, áreas funcionales y fórmulas de gobernanza, dota a la Estrategia de capacidad real de coordinación entre políticas sectoriales y planeamiento, evitando solapamientos y lagunas y proporcionando un marco evaluable. Su naturaleza orientativa respecto de los planes de acción territorial y de los planes municipales garantiza, a la vez, flexibilidad y coherencia sistémica.

La regulación de la formulación y tramitación de la Estrategia refuerza la seguridad procedimental: se prevén documentos preliminares de orientación, sometimiento al procedimiento ordinario de evaluación ambiental estratégica, información pública y recabado de informes, aprobación provisional por la conselleria competente y aprobación definitiva por el Consell mediante decreto, con publicación y vigencia indefinida y posibilidad de modificación sujeta a control ambiental proporcional. Esta secuencia articula participación, coordinación administrativa y evaluación, asegurando que el instrumento adquiera fuerza ordenadora sin perder la adaptabilidad necesaria en horizontes temporales largos.

Los planes de acción territorial operan como brazo ejecutor supramunicipal de la Estrategia. Desarrollan sus objetivos y criterios en ámbitos concretos o sectores específicos, coordinan la planificación urbanística municipal con la sectorial, definen la infraestructura verde de su ámbito y proponen proyectos, directrices y fórmulas de gobernanza idóneas para un desarrollo eficiente. La ley les reconoce capacidad de reservar suelo para dotaciones de interés supramunicipal, ordenar y, en su caso, clasificar directamente terrenos cuando lo justifique el análisis de detalle, así como modificar determinaciones estructurales de los planes municipales con mandato de adaptación en plazos fijados. Esta competencia, combinada con su aprobación definitiva por el Consell y su vigencia indefinida, dota al sistema de una herramienta robusta para corregir desajustes y alinear escalas, sin renunciar a la evaluación ambiental estratégica ni a la información pública, que incluso conlleva la suspensión temporal de licencias y acuerdos aprobatorios allí donde sus determinaciones impliquen modificación del planeamiento vigente, garantizando así coherencia y seguridad jurídica durante la transición.

4.Capítulo III. Proyectos de interés autonómico.

El tercer capítulo introduce un cauce específico para la implantación de inversiones con efecto supramunicipal mediante los proyectos de interés autonómico. La definición legal concentra el acento en la relevancia estratégica y el impacto duradero en términos económicos, sociales y ambientales, explicitando indicadores como la inversión, el empleo estable, la innovación, la reconversión sectorial y la mejora de la competitividad y de la cohesión territorial. La iniciativa puede ser pública, privada o mixta, lo que amplía las posibilidades de colaboración y alinea el instrumento con prácticas comparadas que han mostrado capacidad tractora sobre sistemas productivos y logísticos de escala regional.

La regulación reconoce la posibilidad de localizar estos proyectos en cualquier clase de suelo, introduciendo un filtro reforzado cuando incidan en suelo no urbanizable protegido o integrado en la infraestructura verde, supuesto en el que el Consell debe valorar de manera expresa la compatibilidad territorial y ambiental. Este diseño evita rigideces que podrían frustrar oportunidades estratégicas sin sacrificar las garantías de sostenibilidad, cohesión y protección de valores territoriales que el propio Título I eleva a criterios rectores. Además, se establecen efectos claros sobre el planeamiento: la declaración confiere compatibilidad inmediata con la ordenación vigente y obliga a la adaptación municipal en la primera revisión, lo que previene bloqueos y dota de certidumbre a promotores y administraciones. La exclusión del uso residencial, salvo el estrictamente complementario y limitado, preserva la naturaleza productiva de la figura y evita que se utilice como atajo para desarrollos residenciales desvinculados del interés supramunicipal, mientras que la remisión reglamentaria a criterios objetivos, estándares y condiciones técnicas permite ajustar la herramienta a la evolución de sectores y tecnologías sin recargar la ley. La declaración por acuerdo del Consell, con identificación de promotor, títulos habilitantes competentes, plazos y garantías, y un régimen de caducidad por inactividad, completa un marco equilibrado entre agilidad y control público.

5. Conclusión general.

El Título I configura un sistema territorial con dirección estratégica, instrumentos operativos y una válvula de impulso para proyectos de interés autonómico. La infraestructura verde y el paisaje se elevan a estructura de decisión, los criterios de ocupación del suelo orientan el crecimiento hacia la culminación, la reutilización y la movilidad sostenible, y las exigencias de calidad urbana y cohesión social se incorporan como determinaciones obligadas para la planificación y la ejecución. La Estrategia Territorial y los planes de acción territorial aseguran coherencia entre escalas y políticas, con procedimientos de evaluación, participación e información que otorgan estabilidad y previsibilidad; los proyectos de interés autonómico, sometidos a filtros sustantivos y procedimentales, aportan capacidad de respuesta ante inversiones transformadoras sin erosionar los valores territoriales protegidos.

En su conjunto, la parte justificada por este Título I proporciona el andamiaje que permite a la ley cumplir su función de orientar, coordinar y ejecutar la acción pública con seguridad jurídica, eficiencia y visión de largo plazo, y lo hace con un grado de detalle suficiente para operar, pero contenido para no obstaculizar la adaptación dinámica que exige la realidad territorial valenciana.

6. Justificación en relación con el paisaje.

El anteproyecto consolida el paisaje como componente estructural de la ordenación territorial y urbanística y lo hace desde una noción clara, coherente con el Convenio Europeo del Paisaje, que entiende el paisaje como cualquier parte del territorio, tal como es percibida por quienes lo habitan, cuyo carácter resulta de la interacción de factores naturales y humanos. Con esta base, la ley integra el paisaje de forma transversal en todas las políticas públicas con incidencia territorial y, en particular, en la planificación territorial y urbanística, que se orientan a identificar los paisajes, proteger los más valiosos y socialmente apreciados, gestionar y mantener su calidad, y ordenar su transformación mediante objetivos de calidad paisajística. Esta concepción reproduce la línea ya asentada en el TRLOTUP- que definía el paisaje en términos sustancialmente coincidentes, lo integraba en las políticas sectoriales y hacía depender de él la implantación de usos e infraestructuras-, garantizando una continuidad consciente con la tradición normativa valenciana en la materia.

La reforma precisa la articulación institucional y metodológica de esa integración. En primer término, reconoce los paisajes de relevancia regional por su escala, singularidad, aprecio social y valores, vinculándolos a la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana como marco de referencia para su identificación y puesta en valor, continuidad que también venía del texto refundido. Con ello se asegura que los grandes referentes paisajísticos de la Comunitat informen de manera efectiva las decisiones de ordenación a escala autonómica, supramunicipal y local, evitando soluciones fragmentarias y favoreciendo la coherencia del modelo territorial.

En segundo término, el anteproyecto establece que el paisaje condiciona la planificación y la ejecución material de los proyectos, imponiendo la incorporación de criterios, condicionantes, normas y medidas de integración paisajística en los planes y proyectos con incidencia territorial. La regla no es declarativa, sino operativa: los instrumentos de planeamiento y los proyectos deben justificar su adecuación al carácter del paisaje y a los objetivos de calidad definidos para cada ámbito, y, cuando proceda, apoyarse en los instrumentos de paisaje previstos. Esta funcionalidad era ya propia del TRLOTUP, que exigía la consideración del paisaje en los procesos de planificación y en los proyectos, y que dotaba de eficacia directa a los contenidos técnicos que permitían medir y acreditar la integración paisajística, asegurando así continuidad y seguridad jurídica.

En cuanto a los instrumentos, el anteproyecto adopta una solución sobria y eficaz centrada en tres piezas: los estudios de paisaje, los estudios de integración paisajística y los inventarios de paisaje. Los estudios de paisaje permiten analizar la ordenación y los procesos que inciden en el paisaje, fijar objetivos de calidad y establecer medidas para su protección, ordenación y gestión. Los estudios de integración paisajística, por su parte, valoran los efectos de planes, proyectos y actuaciones sobre el carácter y la percepción del paisaje y establecen medidas para evitar o mitigar impactos negativos. Los inventarios de paisaje identifican y caracterizan los paisajes de un ámbito -con alcance habitual municipal- y determinan su valor, fragilidad y visibilidad, sirviendo como base objetiva para las decisiones posteriores. Se determina, además, un régimen de aprobación acorde con la naturaleza de cada instrumento: el órgano que aprueba el plan o proyecto aprueba el estudio que lo acompaña y la dirección general competente en materia de paisaje aprueba los inventarios, garantizando unidad de criterio y especialización técnica. Este esquema se alinea con la práctica valenciana previa: el TRLOTUP ya configuraba estudios de paisaje y estudios de integración paisajística con contenido y metodología definidos en anexos técnicos, y el anteproyecto preserva esa experiencia al mantener expresamente la vigencia reglamentaria de los Anexos I y II del TRLOTUP hasta que se dicte el desarrollo propio de la nueva ley. Con ello se evita cualquier vacío metodológico en la transición y se refuerza la continuidad técnica entre regímenes.

La regulación incorpora, asimismo, garantías de participación y consulta a las administraciones afectadas en la elaboración y aprobación de los instrumentos de paisaje, con especial atención a las fases tempranas del procedimiento, en las que siguen abiertas todas las opciones. Esta previsión no sólo se alinea con los estándares del Convenio Europeo del Paisaje y con las exigencias de transparencia y participación del procedimiento común, sino que prolonga la pauta ya practicada en la normativa valenciana, donde la publicidad activa y la participación han sido elemento habitual de la política de paisaje. Con ello se busca captar conocimiento socialmente útil, ponderar preferencias del público interesado y facilitar la aceptación de las decisiones de ordenación.

De forma complementaria, el artículo de criterios generales de ordenación e integración paisajística despliega un haz de reglas materiales que orientan tanto el

planeamiento como la ejecución de proyectos. Se exige la adaptación de las construcciones al carácter del lugar, con atención particular a los elementos culturales; se ordena respetar topografía y vegetación como condicionantes del paisaje y referencias para el diseño; se garantiza la percepción y accesibilidad visual del paisaje mediante la preservación del carácter y de las condiciones de visibilidad de los paisajes de mayor valor -en especial los agropecuarios tradicionales, los abiertos y naturales, las perspectivas de conjuntos urbanos históricos o tradicionales, los elementos culturales y los recorridos escénicos- y se dispone, con carácter general, la preservación de los elementos dominantes que actúan como referencias visuales del territorio, citando de forma expresa crestas y cúspides, bordes de acantilados, pendientes elevadas, hitos y elevaciones topográficas. Se prevé la delimitación, cuando proceda, de zonas de protección visual en torno a puntos de observación significativos y se establece que los desarrollos territoriales y urbanísticos se integren en la morfología del territorio y del paisaje, definan adecuadamente siluetas urbanas y transiciones entre usos, y preserven la singularidad e identidad visual del lugar. Finalmente, se encomienda a la planificación el establecimiento de determinaciones para el control formal y volumétrico de las actuaciones que afecten a la calidad del paisaje urbano, vinculándolas al diseño del espacio público y del viario, con el doble objetivo de mantener vistas y perspectivas principales y asegurar la funcionalidad de la infraestructura verde. Este conjunto de reglas era ya reconocible en la normativa vigente a través de cláusulas de integración y de control formal y volumétrico asociadas a la protección del paisaje; el anteproyecto las explicita, ordena y actualiza, reforzando su aplicabilidad práctica y su previsibilidad jurídica.

En síntesis, la nueva regulación no inaugura una política de paisaje ex novo, sino que actualiza y refuerza la que ya existía en la Comunitat Valenciana. Mantiene la definición y los objetivos que venían del TRLOTUP, consolida la transversalización del paisaje en las decisiones públicas, convierte los instrumentos técnicos en herramientas efectivas de decisión y control, preserva interinamente la metodología técnica vigente para los estudios mediante la pervivencia reglamentaria de los anexos del texto refundido, y ordena criterios materiales claros para orientar el planeamiento y los proyectos. Todo ello asegura continuidad, claridad y seguridad jurídica, evita discontinuidades metodológicas y facilita que el paisaje -en todas sus manifestaciones: natural, rural, urbana y periurbana- siga siendo una referencia efectiva y verificable en la ordenación del territorio y del urbanismo valencianos.

7. La regulación relativa a los accidentes graves.

En lugar de la farragosa y reglamentista regulación efectuada en los apartados 5 y 6 del artículo 7 TRLOTUP, el artículo 13.3 del anteproyecto establece lo siguiente:

“El crecimiento territorial y urbano incorporará el principio de prevención de accidentes graves derivados de actividades o instalaciones peligrosas. Los instrumentos de ordenación evitarán la localización de usos vulnerables en las zonas de afección y condicionarán, cuando proceda, la ordenación y la

implantación de nuevos usos a las medidas de prevención y mitigación necesarias y a las condiciones que establezcan los órganos competentes en materia de seguridad industrial y de protección civil".

El nuevo apartado 3 del artículo 13 formula, con rango legal y en términos claros, un principio general de prevención de accidentes graves vinculados a actividades o instalaciones peligrosas y lo integra en las decisiones de crecimiento y ordenación.

La previsión es suficiente porque fija el resultado que debe asegurarse -evitar la implantación de usos vulnerables en las zonas de afección y condicionar, cuando proceda, la ordenación y los nuevos usos a medidas preventivas y de mitigación- y anuda expresamente esa ordenación a las condiciones que establezcan los órganos materialmente competentes en seguridad industrial y protección civil. Con ello, la ley proporciona una guía estable al planeamiento, evita el casuismo propio del detalle reglamentario y permite que las distancias, medidas técnicas y perímetros de riesgo evolucionen conforme a la técnica y a la regulación sectorial sin necesidad de constantes reformas legales. Frente al enfoque anterior del TRLOTUP -que incorporaba distancias fijas y remisiones pormenorizadas-, la nueva cláusula abandona ese nivel de concreción, incompatible con un precepto de principios, y preserva la seguridad jurídica al reconducir las condiciones de implantación al juicio técnico de las autoridades competentes.

Esta formulación se alinea con la práctica normativa de las principales leyes autonómicas. El Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña incorpora una directriz de preservación frente a riesgos naturales o tecnológicos que obliga al planeamiento a prever las limitaciones y medidas necesarias para proteger la seguridad y la salud de las personas frente a riesgos derivados de instalaciones y actividades tecnológicas, sin fijar distancias o parámetros cerrados en la propia ley urbanística. En el País Vasco, la Ley de Suelo y Urbanismo declara improcedente la transformación urbanística cuando no elimine riesgos ciertos, incluidos los tecnológicos, en especial de catástrofe, lo que opera como límite general a la clasificación y al diseño del crecimiento urbano. En Galicia, la Ley del Suelo ordena clasificar como rústicos -y, por tanto, excluir del crecimiento- los terrenos amenazados por riesgos naturales o tecnológicos incompatibles con su urbanización, de nuevo con un mandato abierto que el planeamiento concreta con apoyo de la información sectorial. Asturias sigue el mismo patrón al incluir como no urbanizables los terrenos afectados por riesgos naturales y tecnológicos debidamente acreditados, incompatibles con la urbanización. Castilla y León, por su parte, incorpora un criterio general de prevención de riesgos -naturales o tecnológicos- que impide usos incompatibles en áreas amenazadas y remite la concreción a las administraciones con competencia preventiva. En Baleares, la normativa reglamentaria de planeamiento prevé expresamente que, cuando existan actividades comprendidas entre las de riesgo de accidentes graves por sustancias peligrosas, el régimen urbanístico se establecerá conforme a lo que determine el órgano sectorial competente y con informe de la Comisión de Emergencias antes de la aprobación definitiva, lo que refuerza el esquema de coordinación que asume el anteproyecto. En Canarias, el Reglamento de

Planeamiento exige cartografiar riesgos, incluyendo los tecnológicos y los accidentes graves, como base para la ordenación, lo que evidencia la misma lógica de prevención integrada y cartográfica sin valores prefijados en la ley urbanística. Y, en el plano de las finalidades y principios, la Región de Murcia incluye expresamente la prevención de accidentes graves entre los objetivos que han de guiar la ordenación de los usos del suelo, como criterio rector del planeamiento.

Además de esa convergencia autonómica, la solución es coherente con la legislación básica de evaluación ambiental, que exige analizar la vulnerabilidad de planes y proyectos ante riesgos de accidentes graves o catástrofes relevantes e incorporar las medidas de prevención y mitigación adecuadas. El mandato legal que ahora se incorpora facilita esa integración temprana en la ordenación y articula la necesaria coherencia entre planeamiento, evaluación ambiental y decisiones sectoriales.

En suma, el nuevo apartado 3 es normativamente suficiente y técnicamente acertado: define el principio aplicable, identifica el resultado exigible a los instrumentos de ordenación y asegura la coordinación con los órganos sectoriales competentes, evitando reproducir en la ley parámetros técnicos variables o distancias estandarizadas. Con ello, la Comunitat Valenciana se sitúa en la línea de las legislaciones autonómicas más maduras, que formulan mandatos generales de prevención frente a riesgos -incluidos los tecnológicos y de accidentes graves- y dejan su concreción a la evaluación técnica y a los condicionantes fijados por seguridad industrial y protección civil, con apoyo en la cartografía y en los instrumentos de evaluación ambiental.

3.7. EL TÍTULO II RELATIVO AL ESTATUTO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO.

"El título II configura el estatuto jurídico de la propiedad del suelo valenciano sobre tres pilares -clasificación del suelo, derechos y deberes de las personas propietarias y régimen del suelo no urbanizable- con el fin de establecer un marco estable, comprensible y coherente que garantice la función social de la propiedad, la seguridad jurídica y la protección del territorio.

La regulación de la clasificación preserva la tradicional distinción entre suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, pero precisa la definición de suelo urbano al incorporar expresamente el criterio de integración en la malla urbana, objetivando la consolidación de los tejidos existentes y reduciendo la litigiosidad derivada de categorías intermedias poco claras.

Los derechos y deberes de quienes ostentan la titularidad dominical se exponen mediante un elenco único y ordenado, inspirado en la mejor técnica normativa y plenamente alineado con la legislación estatal. Cada derecho y cada deber se vinculan sin ambigüedad a la clase de suelo correspondiente, evitando solapamientos y redundancias que hasta ahora dificultaban la interpretación y la aplicación de la norma.

El suelo no urbanizable se regula de modo integral, sustituyendo el entramado disperso del TRLOTUP por un sistema simplificado que se ajusta al artículo 13.1 del Texto Refundido de la Ley estatal del Suelo y a la doctrina establecida por la Sentencia del Tribunal Constitucional 25/2024, de 13 de febrero. Se distinguen el suelo común y el protegido: en el primero se admiten cuantos usos no prohíba el plan, mientras que en el segundo solo son posibles los expresamente permitidos por la ordenación o la legislación sectorial. Los usos ordinarios agrícolas, ganaderos o forestales quedan sujetos a licencia municipal, y los usos excepcionales de interés público o social requieren declaración de interés comunitario, figura que se mantiene y refuerza mediante mejoras en la motivación, los plazos y el seguimiento de sus condiciones.

Con esta arquitectura jurídica, el texto reduce drásticamente las determinaciones obligatorias del plan general, pues basta con establecer la distinción entre suelo común y protegido, la eventual zonificación interna y la lista clara de usos prohibidos y permitidos, lo que agiliza la tramitación, facilita la adaptación de los planes y mejora su comprensión por la ciudadanía. De este modo, la ley conjuga protección ambiental, desarrollo rural y seguridad jurídica, asegurando que el ejercicio de la propiedad del suelo redunde en beneficio de la colectividad y se someta a criterios de sostenibilidad y equidad territorial

La ley establece un régimen específico para los núcleos rurales tradicionales y para las edificaciones de arquitectura tradicional, con el fin de reconocerlos, ordenarlos y activar el patrimonio que los singulariza. Con ello se impulsa la continuidad del medio rural valenciano mediante una ordenación proporcionada que protege sus valores arquitectónicos, históricos, ambientales y paisajísticos, y que facilita la reconstrucción y los usos compatibles de las construcciones tradicionales, en coherencia con las políticas autonómicas frente al despoblamiento y de equidad territorial.

Se introducen las órdenes individualizadas de minimización de impactos para edificaciones existentes en suelo no urbanizable respecto de las que ya no proceden medidas de restablecimiento: de competencia municipal, no legitiman la situación ni habilitan nuevas transformaciones; ordenan

únicamente las actuaciones necesarias para garantizar seguridad, salubridad e integración paisajística y, cumplidas, permiten solo labores de conservación y el uso en condiciones adecuadas.”.

(Exposición de motivos, apartado IV)

1. Consideraciones previas.

La configuración del Título II descansa en la idea, hoy plenamente consolidada, de que el derecho de propiedad del suelo tiene carácter estatutario: sus facultades y límites no derivan de la libre autonomía de la voluntad, sino de la ley. Esa concepción, ya formulada por los artículos 11 a 17 de la legislación estatal básica y recogida por diversas leyes autonómicas al declarar “estatutarios” derechos y deberes similares, inspira cada uno de los preceptos del anteproyecto. El legislador autonómico, al asumir esa premisa, fija en una misma operación la función social del dominio y las condiciones para materializar el aprovechamiento urbanístico, de modo que la propiedad solo se patrimonializa cuando concurren los requisitos y se cumplen los deberes establecidos en la norma.

El punto de partida para articular ese estatuto es la clasificación del suelo. De ahí que el propio Título II se abra con un capítulo dedicado a ordenar las clases de suelo -urbano, urbanizable y no urbanizable- y a describir sus rasgos esenciales. La opción no es casual: si el derecho se configura legalmente, el primer paso consiste en identificar la posición del terreno dentro del sistema para saber qué facultades corresponde ejercer y qué obligaciones deben asumirse. Los artículos iniciales incorporan la denominación básica de “situaciones de suelo rural y urbanizado” que maneja la legislación estatal y la adaptan a la práctica valenciana mediante la noción de integración en la malla urbana y una definición precisa de “solar”. Con ello se hace posible que la patrimonialización del aprovechamiento dependa de parámetros objetivables: accesos, suministros, infraestructuras mínimas. La elección de esta técnica sistemática coincide con la empleada en los ordenamientos territoriales más recientes, que abren igualmente su estatuto dominical con un catálogo de clases de suelo que sirve de llave a todo el régimen jurídico posterior.

Sobre esa base se redacta luego el capítulo relativo a los derechos y deberes de la propiedad**.** Su texto toma la matriz dual -facultades y cargas- que tipifica el TRLSRU y la despliega con un orden expositivo que facilita la consulta. Primero se describen las facultades esenciales (uso, disfrute, edificación, gestión y disposición); después se precisan los deberes que las condicionan (cesión, urbanización, edificación, conservación y participación en plusvalías). Esta relación refleja la premisa de que ninguna facultad opera en el vacío: el aprovechamiento urbanístico únicamente se patrimonializa cuando se han satisfecho las cargas legales y cuando el titular integra su actuación en la ordenación vigente. Tal encadenamiento se vuelve especialmente evidente en la regulación de la condición de solar -sin urbanización no hay edificación admisible- y en la exigencia de correlación temporal entre la ejecución de obras y la obtención de licencias. La misma lógica late en las leyes autonómicas que el equipo redactor ha tomado como referencia y que conciben el catálogo de deberes como presupuesto para el

disfrute de las facultades dominicales, si bien el texto valenciano depura el lenguaje técnico, simplifica las remisiones internas y sincroniza los plazos de cumplimiento con los hitos de la gestión urbanística.

La regulación del suelo no urbanizable merece mención aparte. La doctrina y la práctica urbanística coinciden en que la tutela del medio rural constituye uno de los frentes donde la técnica legal ha evolucionado con mayor rapidez durante la última década, buscando fórmulas que compatibilicen actividad económica y preservación de valores ambientales o paisajísticos. El borrador valenciano regula un estatuto de la propiedad autonómico, un régimen detallado que diferencia suelo común y suelo protegido, enumera taxativamente los supuestos de protección y dota de reglas objetivas a las autorizaciones excepcionales y a la minimización de impactos.

La coherencia del Título II con el ordenamiento estatal se refuerza en varios frentes. En primer término, adopta la doble "situación básica" (rural/urbanizado) y traslada al plano autonómico el principio de participación pública en plusvalías, fijando un mínimo del quince por ciento del incremento de valor, en línea con el umbral estatal. En segundo lugar, asume la técnica de indivisibilidad de deberes y la regla según la cual la simple previsión de edificabilidad en los planes no integra, por sí sola, el contenido del derecho de propiedad sin previa patrimonialización, criterio ya generalizado en la legislación comparada. Por último, incorpora los estándares comunes sobre transmisión de parcelas con cargas pendientes, complejos inmobiliarios y deberes de conservación, evitando contradicciones con la normativa hipotecaria y con los principios que rigen la actividad administrativa.
La influencia de las "mejores soluciones" observadas en otras leyes autonómicas se manifiesta en varios detalles de técnica legislativa: la exposición conjunta de facultades y deberes para cada clase de suelo, la remisión al planeamiento para graduar la intensidad de las cargas, la explicitación de la caducidad de los derechos cuando no se cumplen los plazos de edificación, la previsión de cánones o participaciones en aprovechamiento en usos excepcionales y la regulación de los procedimientos de declaración de interés comunitario para actividades en suelo rústico. Al incorporar estas prácticas contrastadas, el legislador valenciano no sólo incrementa la seguridad jurídica interna, sino que alinea su sistema con el de otras comunidades, facilitando la circulación de operadores y capitales.

En síntesis, la justificación del Título II se vertebra en torno a la naturaleza estatutaria de la propiedad del suelo. Esa condición explica que la clasificación constituya el eje de la regulación, porque es la pieza que permite asociar un haz de derechos y deberes concreto a cada terreno. Sobre esa clave, el capítulo dedicado a facultades y cargas concreta el contenido del estatuto dominical y garantiza que la realización del aprovechamiento se produzca en un marco de equidad y de respeto a la función social definida por la Constitución. Finalmente, la incorporación de un régimen avanzado del suelo no urbanizable aporta un módulo novedoso, que conjuga protección ambiental y desarrollo rural y que será objeto de explicación pormenorizada en otros apartados de la memoria. El resultado es un texto que respeta la legislación básica estatal, adopta las mejores prácticas

autonómicas y ofrece a la Comunitat Valenciana un cuerpo normativo claro, estable y adaptado a sus necesidades territoriales presentes y futuras.

2. Justificación general y resumen del título II.

Introducción

El Título II del borrador de septiembre se dedica al estatuto de la propiedad del suelo y cumple una función nuclear en el sistema: fijar las bases comunes -claras, estables y de alcance general- sobre las que después operan la ordenación urbanística y la gestión. Con una redacción sobria, la norma mantiene la arquitectura tradicional del TRLOTUP en lo esencial, pero depura conceptos y elimina casuismo, de modo que la ley se reserva para los principios, dejando el detalle al reglamento y a los planes. Esta opción garantiza legibilidad y seguridad jurídica, al tiempo que alinea la técnica normativa con el objetivo general de simplificación y calidad regulatoria que inspira la reforma.

El Título II se estructura, con continuidad respecto del régimen vigente, en tres capítulos: i) la clasificación del suelo, ii) los derechos y deberes del propietario, y iii) el régimen del suelo no urbanizable. Con ello se preserva el armazón histórico del estatuto de la propiedad -clases de suelo, contenido del derecho y límites funcionales-, pero con una redacción más directa, que evita bajar a pormenores propios de la normativa técnica.

Capítulo I. Clasificación del suelo

El primer capítulo enuncia los elementos básicos del contenido urbanístico del derecho de propiedad: las facultades se ejercen conforme a la función social del bien y quedan delimitadas por la clasificación y, en su caso, calificación urbanística; y el ejercicio de las facultades exige el previo cumplimiento de los deberes que la ley impone. Esta formulación, canónica en nuestro derecho, se mantiene y se explicita con una dicción más nítida, evitando redundancias.

Se definen, a continuación, las clases de suelo. La definición de suelo urbano incorpora de forma expresa el requisito de integración en la malla urbana para aquellos tejidos que, aun contando con servicios urbanísticos, no son todavía solares. Este énfasis en la “integración” mejora la identificación del hecho urbano consolidado y evita interpretaciones expansivas que desdibujan el perímetro urbano, en línea con la práctica comparada y con la doctrina consolidada.

El suelo urbanizable se concibe, con claridad, como mera aptitud para urbanizar: su clasificación no anticipa derechos edificatorios y, hasta la aprobación de la ordenación pormenorizada y su ejecución, quedan vedadas edificaciones propias del medio urbano y se limitan los actos de transformación a los propios de la explotación agraria y análogos. De este modo se previenen desarrollos prematuros y se alinea la dinámica del crecimiento con la secuencia plan–gestión–urbanización.

Como corolario, el suelo no urbanizable se define por dos sendas: por un lado, el que debe permanecer protegido -por valores ambientales, culturales o por la presencia de riesgos-; por otro, el suelo residual no incluido en urbano o urbanizable. Se trata de una formulación conocida, que se preserva por su eficacia, y que remite al planeamiento la precisa determinación de usos y compatibilidades, evitando el listado profuso de parámetros que lastra el texto vigente.

La claridad conceptual se completa con la definición legal de "solar" y con el anclaje del régimen de edificación de solares, manteniendo la técnica normativa tradicional -facultades y cargas ligadas a la situación del suelo-, pero con una redacción que facilita la aplicación práctica por ayuntamientos y operadores.

Capítulo II. Derechos y deberes del propietario del suelo

El segundo capítulo configura el estatuto del propietario con doble movimiento: declara el contenido urbanístico del dominio conforme a la legislación básica y a esta ley; y explicita que el ejercicio de las facultades urbanísticas está condicionado por el cumplimiento de los deberes legales y por la ordenación aplicable. Esta pauta, clásica, se mantiene y se refina para reforzar la previsibilidad del sistema.

A efectos operativos, el capítulo fija los conceptos que permiten medir y distribuir el aprovechamiento: aprovechamiento objetivo (o real), aprovechamiento subjetivo (o susceptible de apropiación), aprovechamiento tipo y excedente. Su inclusión en sede legal -con definiciones limpias- evita disparidades terminológicas, facilita la igualdad entre propietarios en el seno de cada área de reparto y da soporte a los mecanismos de equidistribución y cesión. Esta explicitación, ya presente en el acervo autonómico, se consolida con una redacción más unitaria y pedagógica.

La enumeración de derechos y deberes se adecua a la clase de suelo: uso conforme, disfrute y explotación normal, con los límites y cautelas propios del interés general; y, de otra parte, deberes de uso conforme a la ordenación, de conservación y, cuando proceda, de contribuir a la urbanización y a la obtención de dotaciones. La ordenación de estos elementos se ha simplificado respecto del texto precedente, eliminando duplicidades y remisiones innecesarias.

En suma, el capítulo II no innova en la arquitectura del estatuto -no era su finalidad- sino en su inteligibilidad: define los instrumentos conceptuales para repartir el aprovechamiento y ordena los deberes con sujeción a la clase y situación del suelo, reforzando la seguridad jurídica de propietarios y administraciones.

Capítulo III. Régimen del suelo no urbanizable

El tercer capítulo reúne y clarifica el régimen del suelo no urbanizable (SNU), tradicionalmente disperso entre varios cuerpos legales y fuertemente reglamentado en el TRLOTUP. El anteproyecto mantiene el esquema de categorías

-SNU protegido y SNU común-, enuncia criterios de clasificación y detalla, con prudencia normativa, derechos y deberes de los titulares, con especial atención a la conservación, a la prevención de riesgos y a la compatibilidad de usos con el carácter rural del suelo.

La novedad reside menos en el "qué" que en el "cómo". Frente a una regulación farragosa y casuística, se opta por una sistemática clara en seis secciones: (1) clases de SNU; (2) régimen de propiedad; (3) ordenación y gestión del SNU; (4) declaraciones de interés comunitario (DIC); (5) núcleos rurales y reconstrucción de arquitectura tradicional vernácula; y (6) órdenes de minimización. De este modo, el texto legal fija criterios y procedimientos esenciales y remite el detalle a la planificación y a la regulación técnica, recuperando reglas útiles de las leyes de SNU de 1992 y 2004 y depurando lo accesorio del TRLOTUP.

En lo que respecta a las categorías, se consolida un catálogo abierto de supuestos de SNU protegido -dominio público, espacios naturales y Red Natura 2000, áreas forestales, espacios de interés paisajístico o cultural y zonas sometidas a riesgos significativos-, y se mantiene el SNU común para el resto de los terrenos inadecuados para su transformación urbana. Este cierre tipológico evita incertidumbres y, a la vez, permite a los planes afinar la cartografía de valores y riesgos.

El capítulo incorpora, además, una ordenación más limpia de las DIC como cauce excepcional para usos y actividades que, no pudiendo localizarse en suelo urbano o urbanizable por su propia naturaleza, acrediten interés comunitario, con garantías ambientales y de coherencia territorial. La regulación de la ordenación y gestión del SNU se simplifica y reordena para superar la fragmentación y las excepciones del texto precedente, facilitando la actuación municipal y la coordinación sectorial.

Particular relieve adquieren los núcleos rurales y la recuperación de arquitectura tradicional, en los que se articula un marco habilitante -respetuoso con el paisaje y la identidad cultural- que evita tanto la petrificación de los tejidos rurales como su transformación ajena al carácter del lugar. Y, por último, las órdenes de minimización se sitúan como instrumento para corregir situaciones preexistentes en el SNU, con un enfoque pragmático, orientado a la restauración del interés general. Todo ello responde a la necesidad de conjugar protección, uso racional del territorio y respuesta proporcionada a realidades consolidadas.

Conclusión.

El Título II reafirma el equilibrio clásico de nuestro urbanismo: delimitar, con la clasificación del suelo, el contenido urbanístico del dominio; ordenar un estatuto de facultades y deberes claro y aplicable; y preservar el medio rural con un régimen propio, coherente y operativo. La ley mantiene en lo sustancial las grandes directrices heredadas del TRLOTUP -clases de suelo, criterios de delimitación del contenido del derecho, tratamiento del SNU-, pero reescribe su núcleo con

lenguaje depurado y estructura funcional, evitando detalles reglamentarios y dejando a los planes y a la normativa técnica la concreción circunstancial. De este modo, la memoria justificativa puede destacar que no hay una "ruptura" del modelo, sino una continuidad inteligente: se consolida lo que funciona, se suprimen redundancias, se clarifican conceptos clave (como integración en la malla urbana o las nociones de aprovechamiento) y se ordena el SNU con un enfoque de protección efectiva y gestión viable. Es, en suma, un título de principios y reglas básicas, capaz de perdurar y de proporcionar certidumbre a ciudadanos, operadores y administraciones.

3. Justificación de la regulación del suelo no urbanizable.

3.1. Introducción.

El capítulo III de este título se dedica a regular el régimen del suelo no urbanizable.

El capítulo se divide en seis secciones:

-Suelo no urbanizable y sus clases.
-Régimen de propiedad del suelo no urbanizable.
-Ordenación y gestión del suelo no urbanizable.
-Las declaraciones de interés comunitario.
-Los núcleos rurales tradicionales y las edificaciones de arquitectura vernácula.
-Las órdenes individualizadas de minimización.

La justificación de las dos últimas secciones se efectúa en el apartado 4 y 5.

La regulación que se efectúa en este capítulo presenta mejoras y novedades respecto de la que se incluía para el suelo no urbanizable en el TRLOTUP. La regulación del suelo no urbanizable del TRLOTUP es farragosa y reglamentista. El TRLOTUP entra en demasiados detalles, con continuas excepciones y reglas especiales, por lo que su regulación en esta materia es confusa y contradictoria. La regulación del TRLOTUP sigue confiando en que el plan tenga que regular con todo detalle no solo los usos permitidos y no permitidos, sino las concretas condiciones edificatorias de cada uno de los supuestos. Son pocos los Planes adaptados a la LOTUP, con lo que no es fácil aplicar en muchos casos lo que los planes municipales establecen en sus desfasadas normativas del no urbanizable.

Lo que se plantea en el anteproyecto implica un replanteamiento de la regulación de esta materia.

En el caso valenciano, en realidad se ha estado manteniendo en lo sustancial el esquema inicial de la LSNU de 1992, sin que haya existido una reflexión sobre la necesidad de adecuar esa regulación a los postulados ahora incorporados en la legislación básica del Estado. En concreto, la regulación estatal en la materia está ahora condensada en el artículo 13.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y

Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que establece lo siguiente:

"En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2.a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.
La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.
Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural".

De esta regulación básica es posible deducir que existe una primera división entre el que puede denominarse un uso ordinario del suelo rural, que incluye "*el uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales"*, y un uso excepcional, el cual ha de ser aprobado "*por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística"* y ha de referirse a "*actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural"*.

La sentencia del Tribunal Constitucional 25/2024, de 13 de febrero de 2024, dictada en relación con la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, constituye un referente esencial que permite extraer las consecuencias que se derivan de ese precepto.

La propuesta que se hace parte de aquella distinción entre usos ordinarios y excepcionales del artículo 13.1 del Texto Refundido de la Ley de suelo estatal, ello teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional condensada en la citada sentencia. Además, sigue el modelo establecido en la ley andaluza que para el suelo no urbanizable común establece el criterio de que lo que no esté expresamente prohibido en el planeamiento urbanístico puede autorizarse, a través del correspondiente procedimiento. En cambio, en suelo no urbanizable protegido, opera el principio contrario: los usos han de estar expresamente previstos en el planeamiento o en la correspondiente legislación. La constitucionalidad de este modelo ha sido avalada por la citada sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 2024.

Según la propuesta que se efectúa, los usos excepcionales requieren en todo caso de la tramitación de una DIC y los usos ordinarios están sujetos a licencia. El esquema general sería este:

Usos ordinarios	el uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales	Licencia municipal (ejercicio potestad reglada; municipal)
Usos excepcionales	actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural	DIC (ejercicio potestad discrecional; autonómica)

Hay que recordar que, según se señala en la sentencia del Tribunal Constitucional a la que nos estamos refiriendo, la legislación autonómica tiene un amplio poder de configuración a la hora de definir o concretar cada uno de esos dos supuestos.

En cuanto al papel del planeamiento urbanístico, el esquema, siguiendo el modelo andaluz, es el siguiente:

SNU común	Se permite si no está expresamente prohibido
SNU protegido	Sólo si está expresamente previsto en el plan o en la ley.

Es necesario simplificar, aligerar y flexibilizar el contenido de los planes urbanísticos. Así, en esta materia el contenido del plan en el suelo no urbanizable se concreta en la división en categorías (en su caso, las zonas dentro de la división inicial entre común y protegido) y a la identificación de los usos prohibidos en el común y los permitidos en el protegido.

En la propuesta que se efectúa desaparecen los supuestos de exención de DIC. Los usos excepcionales han de tramitarse por el procedimiento específico previsto, que en nuestro caso es el de la DIC.

En cambio, se consideran usos ordinarios, sujetos a licencia y no a DIC, por estar vinculados al sector primario o por tratarse de una utilización racional de los recursos naturales existentes estos dos supuestos:

-Actividades de transformación y comercialización de productos del sector primario que, teniendo en cuenta su naturaleza y características, precisen emplazarse cerca de las parcelas de origen de la materia prima.

-La reutilización de arquitectura tradicional para la implantación de alojamiento turístico rural, establecimientos de restauración o asimilados. En este caso se trata de edificaciones ya existentes, por lo que la atribución de ese uso puede ser válidamente considerado por la legislación autonómica, dentro del amplio poder

de configuración de que dispone, el entender que en esos casos estamos ante un uso ordinario, pues la atribución del nuevo uso en esas edificaciones está vinculada a la utilización racional de unos recursos naturales (la arquitectura tradicional que ya existe).

En la propuesta de dedica un artículo a los usos del suelo no urbanizable común y otro al protegido.

El artículo dedicado al suelo no urbanizable común vendría a sustituir de algún modo al actual listado del artículo 211 del TROTUP.

La propuesta que se hace, salvo en el caso de las viviendas, en las que se mantiene la parcela mínima de 10.000 m2 y la ocupación máxima del 2%, evita introducir en la ley requisitos generales de parcela mínima y ocupación para cada uno de los supuestos. Se sigue así lo que es norma general en la mayoría de las leyes autonómicas. Para cada caso concreto, y en función de la actividad de que se trate, la parcela, ocupación y demás parámetros serán los que resulten necesarios de modo justificado para el supuesto de que se trate. Así se deberá justificar en cada caso.

Se añade un nuevo supuesto de DIC industrial para favorecer a los municipios en riesgo de despoblamiento. De este modo, y en estos municipios, a través del procedimiento de la DIC (con las cautelas que eso implica), en los municipios con riesgo de despoblamiento se podrán autorizar "*industrias que no puedan emplazarse en sus suelos urbanos o urbanizados*". Esta, sin duda, será una medida importante para estos municipios.

Se simplifica la regulación del procedimiento de las DIC. Por un lado, se establece que la admisión a trámite ha de ser lo normal, de modo que la inadmisión solo procede cuando de modo manifiesto lo que se solicita no tiene cobertura legal. Se establecen reglas especiales en relación con la emisión de los informes sectoriales.

Las DIC pueden ser indefinidas, como sucede con en la práctica totalidad de las autorizaciones urbanísticas equivalentes del resto de leyes autonómicas.

Se mejora la redacción del resto de preceptos que regulan las DIC.

Se incluye una Disposición transitoria para poder aplicar el nuevo modelo (en cuanto a la función del plan a la hora de prohibir (SNU común) o excepcionalmente permitir (SNU protegido) a los planes urbanísticos antiguos o a los municipios con PDSU.

A partir de esta introducción general, se completa la justificación con estos apartados:

-Un resumen general de las tres primeras secciones del capítulo.

-La justificación del doble listado de usos ordinarios y excepcionales.

-La justificación de la necesidad de mantener una autorización autonómica (la DIC) para el supuesto de los usos excepcionales.

-La justificación del papel del plan general en el establecimiento de los usos prohibidos y permitidos.

-Una justificación adicional de que el modelo en su conjunto no supone una desprotección del suelo no urbanizable.

-Una justificación adicional de las novedades introducidas en la regulación de las DIC.

3.2. Resumen general de la regulación del suelo no urbanizable en los artículos del 52 al 72.

El régimen del suelo no urbanizable que articula el anteproyecto en los artículos 52 a 72 responde a una lógica sencilla y al mismo tiempo rigurosa: preservar la función ambiental, agraria y paisajística del medio rural, permitir su dinamización ordenada y dotar a las Administraciones de instrumentos claros y proporcionados para encauzar las implantaciones que, por su naturaleza, no pertenecen al uso ordinario del campo.

La pieza de arranque son los objetivos de la clasificación, que ubican en esta clase de suelo aquello que deba quedar fuera del proceso urbano por razones de sostenibilidad, protección de valores y contención del crecimiento, y que anudan el destino principal del territorio rural a sus aprovechamientos propios, sin perjuicio de compatibilidades justificadas.

Desde ese marco finalista, el texto distingue con nitidez dos categorías operativas. Por un lado, el suelo no urbanizable protegido, cuya calificación deriva de la concurrencia de valores o riesgos que imponen un plus de tutela y una selección estricta de usos; por otro, el suelo no urbanizable común, que funciona como categoría residual para el resto del medio rural y admite un haz de actividades compatibles con su vocación agraria y territorial. Esta arquitectura categorial recoge la experiencia comparada y despeja ambigüedades conocidas, al concentrar en el nivel protegido las restricciones cualificadas y reservar al común un régimen habilitante, condicionado y reversible, que no transforma su naturaleza ni habilita procesos de urbanización encubierta. Todo ello se fija en los artículos 52 a 55, que ordenan la finalidad de la clasificación y los criterios de calificación con un lenguaje preciso y homogéneo.

Para asegurar un tratamiento coherente de la propiedad, la ley delimita el contenido urbanístico del derecho en esta clase de suelo y lo conecta con un catálogo de facultades y deberes que no generan expectativas de urbanización. El

propietario conserva el uso, disfrute y explotaciones coherentes con la naturaleza rústica del terreno y con la legislación sectorial, puede conservar y mantener las construcciones legalmente existentes y, con sujeción a la ordenación y a las autorizaciones procedentes, acometer actuaciones que no alteren la condición rural del suelo. A la vez, soporta deberes de preservación, mantenimiento, prevención de riesgos y respeto de las limitaciones impuestas por la protección del dominio público, del paisaje y del patrimonio, así como por la ordenación agraria y forestal. Este encuadre aporta seguridad jurídica porque separa, con la claridad que exige la normativa básica estatal, el estatuto del propietario en suelo rural del estatuto propio de los suelos con destino urbano, evitando que la mera implantación de un uso autorizable se confunda con una transformación urbanística. La sección segunda, integrada por los artículos 56 a 58, traduce esa idea en reglas de alcance general aplicables de forma uniforme en todo el territorio.

El núcleo operativo del régimen se concreta en las determinaciones de ordenación y gestión.

El artículo 59 incorpora normas de aplicación directa que actúan como suelo común de garantías y límites, con independencia de que el plan municipal detalle o no cada supuesto, de modo que el territorio rural queda protegido frente a prácticas que desvirtúen su función.

Sobre esa base, el artículo 60 establece el régimen general de usos en el suelo no urbanizable común con una pauta deliberadamente sencilla: pueden autorizarse, mediante licencia municipal, los usos y aprovechamientos que no estén prohibidos por el plan, siempre dentro de los términos de la ley y de la legislación sectorial aplicable. Esta regla no convierte la ausencia de prohibición en un derecho automático a edificar o implantar actividades, porque la autorización queda sometida a la comprobación de su compatibilidad con la ordenación, al cumplimiento de parámetros y distancias, a la disponibilidad y suficiencia de accesos y servicios que correspondan y, en su caso, a la evaluación ambiental o a los informes sectoriales preceptivos. La técnica elegida evita listados exhaustivos y rígidos y sustituye la casuística por un control de compatibilidad finalista, que se aplica con transparencia en el procedimiento de licencia. En paralelo, el artículo 61 fija para el suelo no urbanizable protegido un régimen de máxima cautela, en el que solo son posibles los usos expresamente permitidos por la ordenación y por las leyes que tutelan el valor o el riesgo que motivó la protección. La simetría entre ambos preceptos ofrece una guía de lectura inequívoca: apertura condicionada en el común, elenco tasado en el protegido.

La ley identifica, además, actuaciones promovidas por las Administraciones y sus agentes que resultan necesarias para la prestación de servicios o la ejecución de infraestructuras de interés general, y que pueden emplazarse en suelo rural cuando así lo exija su funcionalidad. El artículo 62 ordena estas implantaciones con salvaguardas técnicas y ambientales y con sujeción a evaluación cuando proceda, de forma que la satisfacción de necesidades públicas no rompa el equilibrio territorial ni se traduzca en ocupaciones superiores a las imprescindibles. En

paralelo, el artículo 63 aligera la carga administrativa en supuestos de muy limitada entidad, excluyendo de licencia y de declaración responsable determinadas actuaciones que, por su naturaleza y alcance, no generan impactos apreciables y están sometidas a controles alternativos suficientes. Se trata de una simplificación prudente que evita burocracia innecesaria sin mermar la protección del territorio. Cuando la licencia sí es exigible, el artículo 64 introduce especialidades procedimentales específicas del suelo no urbanizable, orientadas a racionalizar la tramitación sin rebajar la intensidad del control sustantivo: coordinación de informes, claridad en los parámetros de comprobación, respuesta única y motivada y coherencia entre la autorización urbanística y la sectorial. Este bloque dota a los ayuntamientos de un marco claro y operativo para gestionar el día a día en el medio rural.

El sistema se completa con la configuración de la declaración de interés comunitario como autorización autonómica previa para usos verdaderamente excepcionales. Los artículos 65 a 72 concentran el régimen jurídico de esta figura y la ordenan con arreglo a cuatro ideas: excepcionalidad, filtro supramunicipal, proporcionalidad y control temporal. La excepcionalidad se expresa en el presupuesto material de la DIC, reservado a actos y usos que, sin ser ordinarios en el medio rural, aportan interés público o social, contribuyen al desarrollo rural o exigen emplazamiento en el campo, conforme a la pauta de la legislación básica estatal. El filtro supramunicipal se traduce en un procedimiento que pondera, con una visión territorial amplia, la localización, la escala, la accesibilidad, la compatibilidad con la infraestructura verde y el paisaje y la eventual afección a recursos naturales y culturales. La proporcionalidad se garantiza a través de condiciones facultativas en la resolución que permiten ajustar la implantación a su entorno, minimizando impactos, fijando medidas correctoras, estableciendo garantías de desmantelamiento y recuperación y coordinando la DIC con las autorizaciones sectoriales. El control temporal opera mediante la fijación de una duración determinada, la sujeción a caducidad cuando no se inician las actividades en plazo, la posibilidad de prórroga motivada cuando persisten las razones que justificaron la autorización y un régimen de modificación que evita volver a empezar el expediente si los cambios no alteran la esencia de lo autorizado. El canon vinculado a la DIC permite internalizar costes territoriales, financiar medidas de integración paisajística y evitar que la autorización extraordinaria compita deslealmente con el suelo urbano y urbanizable. Así concebida, la DIC cumple su función de filtro de usos ajenos a la normalidad del campo sin convertirse en un atajo para urbanizaciones encubiertas, y preserva la autonomía municipal en el ámbito que le es propio, al reservar al ayuntamiento la licencia de obras y de actividad cuando proceda.

La coherencia interna del conjunto descansa en la conexión entre categorías de suelo, estatuto de la propiedad y régimen de usos. La distinción entre suelo no urbanizable protegido y común no es meramente nominal, sino que despliega consecuencias claras en quién decide, cómo decide y con qué límites. En el protegido, el plan debe hablar en positivo para permitir, y el silencio es negativo; en el común, el plan puede prohibir o condicionar, pero la ausencia de prohibición no

releva del examen de compatibilidad ni convierte la autorización en automática. Esta lógica evita el formalismo y refuerza la seguridad jurídica, al situar la clave en la verificación motivada de la compatibilidad y en el cumplimiento de parámetros objetivos, con remisión expresa a la legislación sectorial y ambiental, que opera en su propio plano. El resultado es un régimen legible que asigna a cada actor su papel, reduce la casuística y permite concentrar la discusión técnica en lo relevante: si la actuación afecta o no a la esencia del medio rural y si las medidas propuestas son suficientes para neutralizar su impacto.

La técnica adoptada se adecua a la legislación básica estatal, que permite, con carácter excepcional y por el procedimiento y condiciones previstos en la legislación urbanística, autorizar actos y usos de interés público o social, que contribuyan al desarrollo rural o que deban emplazarse en el medio rural. El anteproyecto toma esa pauta y la traduce en una secuencia ordenada: licencia municipal para usos compatibles en el suelo común, autorización tasada en el protegido y DIC autonómica para lo que excede de lo ordinario. Al hacerlo, evita duplicidades y refuerza la idea de que la excepcionalidad no es una vía paralela de clasificación del suelo, sino un control reforzado para casos singulares. La configuración del canon, de los plazos de vigencia y de las causas de caducidad previene la petrificación de autorizaciones extraordinarias y disuade la ocupación indefinida de suelos rústicos con actividades que, por su propia naturaleza, deberían encontrar acomodo preferente en ámbitos urbanos o urbanizables.

En clave de gestión, la opción de establecer normas de aplicación directa otorga a los municipios y a la Generalitat una herramienta eficaz para reaccionar frente a prácticas que históricamente han erosionado el medio rural, como parcelaciones encubiertas, asentamientos residenciales dispersos o implantaciones industriales deslocalizadas. La previsión de especialidades en licencias, la identificación de actuaciones exentas y la definición del haz de informes sectoriales con reglas claras de emisión y de coordinación mejoran de forma tangible los tiempos de tramitación y reducen la litigiosidad derivada de expedientes mal ensamblados. Este efecto práctico, al que se añade la existencia de un control autonómico singular mediante la DIC solo para los supuestos que lo merecen, compone un sistema equilibrado entre agilidad y garantías.

El modelo es también coherente con la protección del paisaje y de la infraestructura verde. La autorización de usos en suelo común queda subordinada a la preservación de los corredores ecológicos, a la continuidad de los suelos agrarios de alto valor y a la prevención del riesgo de incendios y de inundación, en línea con los criterios territoriales del título I y con la integración de condicionantes sectoriales. La fórmula no traslada al municipio la resolución de conflictos que requieren visión supramunicipal: cuando la escala o el impacto de la actuación lo aconsejan, la DIC despliega un análisis territorial más amplio y condiciona, con detalle, las medidas de integración exigibles. La regla de proporcionalidad, aplicada caso a caso y respaldada por parámetros objetivos, permite compatibilizar innovaciones productivas en el mundo rural con la conservación de los valores que justifican la clasificación.

Finalmente, la regulación proyecta estabilidad. La sección relativa a las DIC incorpora causas de modificación y caducidad que evitan la obsolescencia de condiciones, prevé mecanismos de revisión cuando cambian las circunstancias y asegura que la autorización no persista si desaparecen las razones que la apoyaban o si se incumplen las obligaciones impuestas. Esta gobernanza por condiciones y plazos protege a los terceros y al territorio, y alinea la autorización excepcional con los principios de temporalidad y evaluación ex post. A su vez, las especialidades de licencias en suelo no urbanizable y las normas de aplicación directa se integran sin fisuras con el estatuto de la propiedad, de modo que la tutela del territorio no depende de enunciados programáticos, sino de reglas operativas aplicables desde el primer día.

En suma, los artículos 52 a 72 construyen un régimen completo y autosuficiente para el suelo no urbanizable, que combina una clasificación clara, un estatuto de la propiedad coherente con la naturaleza rural, una regla de compatibilidad sencilla pero exigente, una autorización autonómica extraordinaria bien acotada y un conjunto de medidas procedimentales que facilitan la aplicación práctica del sistema. La consecuencia es un medio rural mejor protegido y al mismo tiempo más capaz de acoger actividades compatibles con su identidad, un territorio en el que los usos excepcionales pasan por un filtro proporcional y temporalizado y una Administración que cuenta con herramientas precisas para decidir con seguridad y defender el interés general. Este es el sentido de la propuesta y el motivo por el que mejora de forma apreciable la regulación precedente.

3.3. La distinción entre usos ordinarios y excepcionales.

La regulación de las facultades edificatorias en el suelo no urbanizable en el anteproyecto de ley del suelo de la Comunitat Valenciana ha de ajustarse a lo dispuesto en el artículo 13.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que establece lo siguiente:

"En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2.a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.
La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.
Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos

específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural".

Este precepto distingue claramente entre lo que es posible denominar usos ordinarios (a los que se refiere el párrafo primero), que son los relacionados con el uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales) y los usos excepcionales (a los que se refiere el párrafo tercero), los cuales se podrán legitimar por el procedimiento y condiciones previstas en la legislación autonómica cuando sean de interés público o social, contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o hayan de emplazarse en el medio rural.

A la hora de concretar la regulación autonómica de estos dos supuestos (usos ordinarios y usos excepcionales) resulta fundamental tener en cuenta la interpretación que del artículo 13 ha efectuado el Tribunal Constitucional y que se establece con claridad en la sentencia 25/2024, de 13 de febrero. Así, en esta sentencia, en relación con esta cuestión, el Tribunal Constitucional efectúa una serie de consideraciones del máximo interés que conviene citar:

-*"Aunque la facultad de edificar es propia del suelo urbanizado o urbano, donde el legislador estatal la ha configurado también como un deber –el deber de edificar en los términos y plazos establecidos por el planeamiento–, esta facultad no está excluida radicalmente de la propiedad del suelo en la situación básica de rural, donde pueden caber tanto las construcciones vinculadas a su explotación primaria como otros usos no vinculados a esta, siempre de acuerdo con lo establecido en el planeamiento y en el marco de la regulación urbanística y de ordenación territorial y la legislación sectorial".*

-*"La regulación de los usos en el suelo rústico, su carácter ordinario o no, y su intensidad, es competencia del legislador autonómico, respetando, en todo caso, los criterios básicos establecidos por el legislador estatal. En este caso, el criterio relevante para considerar los usos cuestionados como "ordinarios" es la apreciación de su vinculación al suelo rústico –uso conforme a su naturaleza– y a una explotación racional de los recursos naturales (ex art. 13.1 TRLSRU)".*

-"*El hecho de que un concreto tipo de actividad o uso –y por extensión las construcciones o instalaciones vinculadas– no figure entre los previstos expresamente en el artículo 13.1 TRLSRU no implica, necesariamente, la imposibilidad de que sea calificado de "uso ordinario" o primario del suelo rural, pues su regulación concreta corresponderá, entre otros, al legislador urbanístico autonómico. Estamos, pues, ante un listado de usos ordinarios no exhaustivo, pues junto a los mencionados de forma expresa, cabe "cualquier otro" uso siempre que esté vinculado "a la utilización racional de los recursos naturales". Igualmente, cabe la autorización de "usos excepcionales", por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, siempre "que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural*".

-"*El art. 13.1 TRLSRU no regula los usos posibles del suelo rústico, cuestión que corresponde determinar al legislador autonómico competente por razón de la materia, lo que es conforme con la doctrina constitucional que ya ha declarado que, al amparo de estos títulos competenciales, el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las comunidades autónomas, pero sí incidir o encauzarlo mediante directrices y normas básicas que estas han de respetar. Dentro de esos parámetros, corresponde a las comunidades autónomas optar por el modelo concreto de ordenación territorial y urbanística que estimen más pertinente [STC 141/2014, FJ 6 B); y en el mismo sentido, STC 75/2018, de 5 de julio, FJ 4]*".

- "*En relación con los usos previstos en el precepto básico para el suelo rústico, hemos destacado ya que la facultad de edificar no es ajena a la propiedad del suelo en situación básica rural –donde pueden caber tanto las construcciones vinculadas a su explotación primaria como otros usos no vinculados a esta, siempre de acuerdo con lo establecido en el planeamiento y en el marco de la regulación urbanística y de ordenación territorial y la legislación sectorial– (STC 143/2017, FJ 21) y que la regulación autonómica de los usos en el suelo rural "no habrá de limitarse a la fijación de los "límites" de aquellos usos sino que abarcará la definición misma de los usos o aprovechamientos" (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 31). Debemos recordar que, partiendo de que el legislador estatal reconoce su singularidad y condiciona el ejercicio de las facultades que integran el derecho de propiedad sobre este tipo de suelo, corresponderá al legislador autonómico: (i) concretar su clasificación y categorización; (ii) definir y delimitar los usos a que cabe dedicar el suelo rústico, vinculados "a la utilización racional de los recursos naturales"; (iii) determinar las condiciones que podrán legitimar con carácter excepcional y por su interés inherente ciertos actos y usos específicos de carácter extraordinario sobre este tipo de suelo "que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural", en términos del art. 13.1 TRLSRU*".

- "*La norma estatal no determina cuál sea el interés público o social, la contribución a la ordenación y el desarrollo rural o la necesidad de emplazamiento en el medio rural, que es lo propio de los usos extraordinarios en suelo rústico, sino que se limita a prever determinadas notas de tales actuaciones tales como su carácter excepcional, siempre vinculado a la utilización racional de los recursos naturales; su legitimación "por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística" y la exigencia de que "contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural". A este respecto ya determinó la STC 164/2001, FJ 32, que "más allá de las condiciones básicas mencionadas, a cada comunidad autónoma corresponde determinar tanto el procedimiento de autorización [a lo que se refiere el art. 20.1, párrafo 2, LRSV (Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones)] como qué actuaciones son de interés público*".

El artículo 60 del anteproyecto distingue claramente entres usos ordinarios, que figuran en el punto 1, y los usos excepcionales, que son los que figuran en el punto 2. Los usos ordinarios se someten a licencia y los excepcionales a declaración de interés comunitario (DIC).

El artículo 60 se ajusta plenamente al esquema del artículo 13.1 de la legislación básica estatal y a la doctrina del Tribunal Constitucional que se ha transcrito.

El artículo 13.1 del texto refundido estatal delimita, para el suelo en situación rural, un núcleo de "usos ordinarios" -agrícola, ganadero, forestal, cinegético- y añade una cláusula abierta que integra "cualquier otro [uso] vinculado a la utilización racional de los recursos naturales"; a la vez, reserva a un régimen "excepcional" la legitimación de actos y usos "de interés público o social", que "contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales" o "hayan de emplazarse en el medio rural", remitiendo su habilitación al procedimiento y condiciones que establezca la legislación urbanística autonómica.

Esta arquitectura básica -cláusula de ordinarios + cláusula de excepcionales- es precisamente la que asume el precepto autonómico: su apartado 1 sujeta a licencia municipal los usos ordinarios y su apartado 2 canaliza, mediante un título autonómico (DIC), los usos excepcionales, preservando en ambos casos el carácter rural del suelo y las prohibiciones que fije el planeamiento. La literalidad y el sentido del artículo 13.1 TRLSRU avalan este reparto competencial y procedimental.

La sentencia del Tribunal Constitucional 25/2024, dictada al enjuiciar la LISTA andaluza, ha precisado que corresponde al legislador autonómico concretar qué usos reputa ordinarios o no en suelo rústico, siempre que respete los parámetros básicos del artículo 13 TRLSRU y el mantenimiento del carácter rural del suelo. El Tribunal Constitucional dejó claro que el Estado no prefigura un catálogo exhaustivo de usos "ordinarios", sino un marco de vinculación y límites que las comunidades pueden desarrollar. Esa misma doctrina ya se había enunciado en la STC 86/2019, que afirma la competencia autonómica para regular "los usos en el suelo rústico, su carácter ordinario o no, y su intensidad", dentro de los criterios estatales. Este canon sustenta que el artículo 60 distribuya en dos bloques la intervención (licencia municipal vs. DIC autonómica) y que reserve a la DIC los usos que, por su naturaleza, intensidad o localización, requieren un juicio reforzado de necesidad y de interés público o social.

En ese marco, la calificación como "ordinarios" de los usos de la letra b) -actividades de primera transformación y comercialización de productos del sector primario, próximas a la explotación- encaja en la cláusula estatal de usos "vinculados a la utilización racional de los recursos naturales", pues se trata de actividades complementarias e instrumentales para el sostenimiento de la propia explotación, de escala y lógica rural, típicamente admitidas por la legislación comparada como parte del ciclo productivo agrario. Así, el Reglamento general andaluz considera ordinarias las actuaciones vinculadas al normal desarrollo de

los usos rústicos, incluyendo expresamente “las actividades complementarias de primera transformación y comercialización de las materias primas generadas en la misma explotación” con límites de proporcionalidad; Canarias integra en la ordenación agraria, como contenido propio del suelo rústico de protección agraria, la “producción, transformación y comercialización” de las producciones; y Baleares incorpora en el suelo rústico la “primera transformación” y la venta directa vinculadas a la explotación. Galicia, por su parte, enumera entre los actos de uso del suelo rústico la “primera transformación y comercialización” de productos agrarios. Estos ejemplos evidencian una pauta autonómica consolidada que respalda la opción del artículo 60 de reconocer estas actividades como ordinarias sometidas a licencia, sin necesidad de activar un título excepcional.

La previsión de que, en suelo no urbanizable común, tenga la condición de uso ordinario la reutilización de edificaciones de arquitectura tradicional rural para alojamiento turístico, restauración, actividades recreativas, deportivas y de ocio -así como el destino a alojamiento turístico de viviendas legalmente implantadas- es plenamente conforme con el artículo 13 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y con la doctrina reciente del Tribunal Constitucional sobre la LISTA. El artículo 13.1 TRLSRU delimita, para el suelo en situación rural, las facultades del derecho de propiedad: uso, disfrute y disposición “de conformidad con su naturaleza”, con dedicación prioritaria a los usos primarios (agrícola, ganadero, forestal, cinegético u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales). Añade dos mandatos decisivos: i) en suelos con valores ambientales o culturales, toda utilización queda “siempre sometida a la preservación de dichos valores” y solo se permiten los actos que la legislación sectorial autorice; ii) fuera de los usos primarios, pueden legitimarse usos específicos cuando “contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales”, por el procedimiento y con las condiciones de la legislación urbanística. La calificación que hace el anteproyecto integra esta habilitación básica al acotar el supuesto a la reutilización de edificaciones existentes, sin incremento de edificabilidad para el uso principal y con la sola admisión de obras auxiliares imprescindibles de salubridad, accesibilidad, eficiencia energética y gestión hídrica y de residuos, todo ello bajo desarrollo reglamentario y la preceptiva sujeción a la normativa sectorial. De este modo, la medida no altera la naturaleza rústica del suelo, preserva los valores culturales y paisajísticos del patrimonio rural y canaliza un uso económico típico del desarrollo rural sin desencadenar transformaciones urbanísticas.

El mantenimiento de la DIC autonómica para los usos excepcionales -turísticos, recreativos, campamentos, gestores de residuos, estaciones de servicio, equipamientos especiales o almacenamientos intensivos- añade un filtro exigente y acorde con la reserva estatal de excepcionalidad. La ley básica, además de fijar el concepto de uso excepcional, habilita a las comunidades para definir el procedimiento y las condiciones reforzadas de su autorización; y el propio artículo 16.2 TRLSRU prevé cargas específicas para usos no vinculados a la explotación primaria en suelo rural, lo que justifica un título habilitante más intenso que la licencia. La DIC conjuga ese juicio de interés público o social, la acreditación de la necesidad de emplazamiento en rústico y el test comparado de alternativas, con

coordinación sectorial y participación pública, y es una figura asentada en el sistema valenciano y recogida como instrumento equivalente (calificación territorial, proyecto de actuación territorial, etc.) en otras comunidades. Castilla-La Mancha, por ejemplo, somete a calificación territorial en suelo rústico, entre otras, actividades industriales o extractivas, energéticas, de residuos y "de ocio y turismo e instalaciones recreativas", lo que evidencia que la canalización de amplios usos terciarios por una autorización autonómica excepcional es una opción común y prudente. En el propio acervo valenciano, la memoria del anteproyecto describe la DIC como habilitación "excepcional" que debe justificar necesidad territorial y compatibilidad, y como pieza de coordinación con la intervención ambiental, reforzando su función de garantía. Este esquema preserva, además, la autonomía local: la licencia sigue siendo el título ordinario de control municipal, mientras que la DIC se reserva a supuestos tasados que reclaman una ponderación territorial de conjunto.

En suma, el artículo 60 respeta el estándar estatal: ubica bajo licencia los usos ordinarios -incluyendo con buen fundamento las actividades de primera transformación/comercializaciones asociadas a la explotación y la reutilización de arquitectura tradicional- y somete a un título reforzado y discrecional los usos excepcionales que, de no evaluarse con mayor rigor, podrían tensionar el carácter rural o la ordenación territorial. La doctrina constitucional ha confirmado que ese reparto pertenece al ámbito de configuración autonómica, siempre que no se desdibujen los límites básicos; el precepto proyectado se mantiene dentro de ellos y se alinea con soluciones autonómicas comparadas, ofreciendo seguridad jurídica y una protección efectiva del medio rural valenciano.

3.4. Justificación de mantener la autorización autonómica para usos excepcionales a través de la DIC.

La opción de mantener una autorización urbanística autonómica -la declaración de interés comunitario (DIC)- para la atribución de los usos excepcionales en suelo en situación rural se ajusta estrictamente a la ley básica estatal y responde a una pauta comparada sólida en el Derecho autonómico español.

La base estatal es clara: el artículo 13.1 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana permite, "con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística", legitimar "actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural". La técnica de una autorización previa supramunicipal encaja precisamente en ese inciso final, al proporcionar un filtro reforzado para lo que, por definición, no es ordinario en el medio rural.

La experiencia autonómica avala mantener un título previo autonómico (o supramunicipal) para este tipo de implantaciones. Existen modelos de autorización autonómica directa: en Galicia, la autorización autonómica en suelo rústico se regula expresamente -con procedimiento y órgano competente autonómico- antes

de la licencia municipal (art. 38 de la Ley 2/2016); Castilla y León tipifica los "usos sujetos a autorización de la Administración de la Comunidad Autónoma, previa a la licencia urbanística" (art. 25.1.b de la Ley 5/1999); Castilla-La Mancha mantiene la calificación urbanística como filtro previo, con desarrollo reglamentario específico para suelo rústico; y la Región de Murcia articula un régimen excepcional autonómico para usos en no urbanizable (arts. 94 y ss. de la Ley 13/2015). Este conjunto de referentes muestra que una autorización autonómica previa para usos excepcionales no es una singularidad, sino una solución extendida y estable en el ordenamiento autonómico.

La justificación material de mantener la DIC en la Comunitat Valenciana es doble. En primer lugar, asegura la adecuada integración de la actuación en el entorno rural: el medio agrario, forestal o de alto valor paisajístico exige un control que no solo compruebe la compatibilidad urbanística, sino que pese el interés público frente a los valores ambientales, paisajísticos y territoriales del suelo rural. La DIC permite imponer condiciones uniformes de integración paisajística, protección del suelo y de los recursos hídricos, suficiencia de abastecimiento y saneamiento, gestión de residuos y, en su caso, garantías económicas para desmantelamiento o restauración, alineando el expediente con las exigencias de la normativa sectorial concurrente. Se trata, en suma, de vehicular la excepcionalidad mediante una decisión con perspectiva territorial -tal como ampara el artículo 13.1 TRLSRU- y no como un mero control de compatibilidad puntual.

En segundo lugar, la DIC articula la cooperación interadministrativa de forma eficaz. Su tramitación incorpora a todas las administraciones afectadas -ordenación del territorio y del paisaje, aguas, costas, patrimonio, carreteras, energía, medio ambiente- de manera temprana y ordenada, integrando sus pronunciamientos en un único acto que fija condiciones y salvaguardas. La resolución por una Comisión Territorial de Urbanismo, como órgano colegiado autonómico, mejora la ponderación entre el interés industrial o terciario y las exigencias territoriales, ambientales y paisajísticas, y homogeneiza criterios entre municipios, evitando dispersión interpretativa y efectos frontera en suelos rústicos sensibles. Este diseño presenta además una ventaja de seguridad jurídica: reduce el riesgo de autorizaciones dispares para supuestos semejantes y facilita una defensa contenciosa coherente de la posición pública, al descansar en un acuerdo colegiado especializado.

La comparada autonómica apoya esta lectura: el título previo autonómico se mantiene de forma expresa en Galicia (autorización autonómica en rústico), Castilla y León (autorización autonómica previa a la licencia en los supuestos del art. 25.1.b), Castilla-La Mancha (calificación urbanística en rústico, con desarrollo reglamentario) y Murcia (régimen excepcional autonómico, arts. 94 y ss.); y existe, con forma supramunicipal, en Navarra (PSIS/Proyectos SIS) y La Rioja (PIS) para actuaciones de alcance territorial o económico relevantes. La persistencia de estos modelos en 2024–2025 evidencia su utilidad práctica para canalizar la excepcionalidad y proteger el medio rural.

La DIC cuenta, además, con una trayectoria ininterrumpida en el Derecho valenciano desde 1992, cuando la Ley 4/1992, de suelo no urbanizable, estableció que las construcciones destinadas a actividades industriales o productivas en suelo no urbanizable requerían DIC otorgada por la Generalitat, con atribución y definición del uso y del aprovechamiento y con procedimiento propio. Esa opción se consolidó inmediatamente: la LRAU 6/1994 remitió expresamente a la DIC de la Ley de Suelo No Urbanizable, reforzando su rol como título previo para canalizar usos excepcionales en el medio rural; posteriormente, la LOTUP integró el enfoque territorial-urbanístico; y el TRLOTUP ha mantenido y actualizado el régimen de las DIC -actividades sujetas, documentación, plazos, efectos y silencio-, con procedimiento específico y tramitación ante la conselleria competente. La secuencia 1992 → 1994 → 2005 → 2021 acredita una estabilidad normativa que respalda la opción de política legislativa.

La implantación práctica también es amplia: la DIC es un procedimiento conocido y asumido por ayuntamientos, técnicos y promotores, con oficina electrónica y guías de tramitación, y con un acervo de criterios técnicos reiterados (integración paisajística, suficiencia de agua y saneamiento, gestión de residuos, garantías, etc.). Esta familiaridad reduce incertidumbre, evita la creación de un nuevo título con curva de aprendizaje y aprovecha buenas prácticas consolidadas (por ejemplo, la exigencia de estudio de integración paisajística, la matriz de informes sectoriales y los condicionantes territoriales).

Desde la óptica de seguridad jurídica y confianza legítima, la continuidad de la DIC aporta previsibilidad (operadores y administraciones saben qué actos la requieren, qué documentación y qué estándares de evaluación), homogeneidad (la Comisión Territorial de Urbanismo ha generado una práctica administrativa estable en la valoración del interés público y de la integración territorial y paisajística, que mitiga disparidades municipales y efectos frontera) y coordinación interadministrativa (la DIC sintetiza informes sectoriales -aguas, energía, patrimonio, carreteras, medio ambiente-, permitiendo condiciones uniformes y seguimiento autonómico de su cumplimiento, conforme al TRLOTUP).

En suma, además de encajar plenamente en el art. 13.1 TRLSRU para usos excepcionales en situación rural, el mantenimiento de la DIC se justifica por su arraigo histórico y por la cultura administrativa que la acompaña desde 1992: es un instrumento conocido, estable y eficaz para ponderar el interés público y garantizar la integración de las actuaciones en el entorno rural, con intervención ordenada de todas las administraciones afectadas y resolución colegiada que salvaguarda los valores del mundo rural. Esta tradición operativa valenciana es, por sí misma, un argumento de prudencia regulatoria a favor de no cambiar lo que funciona, evitando costes de transición y preservando la seguridad jurídica del sistema.

En consecuencia, la opción de política legislativa consistente en mantener la DIC autonómica para los usos excepcionales del último párrafo del artículo 13.1 estatal resulta razonable y proporcionada: blinda los valores del mundo rural y la coherencia territorial ante actuaciones de impacto no ordinario; ordena la

participación de todas las administraciones con competencias concurrentes; homogeneiza criterios en todo el territorio autonómico mediante una resolución colegiada; y se alinea con un número significativo de leyes autonómicas que mantienen títulos previos autonómicos o supramunicipales para este mismo tipo de supuestos (Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Murcia, Navarra y La Rioja, entre otras). El mantenimiento de la DIC, con una delimitación clara de sus umbrales y efectos, ofrece así un instrumento idóneo para canalizar la excepcionalidad que la ley básica permite y exige tratar con especial cautela.

3.5. La función del plan general en relación con el suelo no urbanizable.

La propuesta de simplificación de las determinaciones del plan general en el suelo no urbanizable responde a una necesidad doble: por un lado, clarificar el papel del planeamiento municipal en un espacio donde concurren intensamente las legislaciones sectoriales (ambiental, hidráulica, forestal, agraria, cultural, de costas, seguridad vial, etc.); por otro, asegurar un marco estable y uniforme que evite el mosaico de parámetros y restricciones heredados, difícilmente justificables desde la óptica de la proporcionalidad y la seguridad jurídica. El resultado es un modelo sobrio y funcional, centrado en lo esencial: el plan general define la estructura del suelo no urbanizable -común y protegido- y establece, con arreglo a esa estructura, reglas simples y comprensibles sobre usos, complementadas por un elenco acotado de condiciones edificatorias generales.

La piedra angular del nuevo esquema es la asunción de que la función propia del plan, en suelo no urbanizable, es esencialmente clasificatoria y directiva. De ahí que se adopte una doble regla, de clara lectura y aplicación inmediata: en el suelo no urbanizable común (y en sus categorías, si se establecen), el plan fija el "listado negativo" de usos prohibidos; todo lo que no se prohíba expresamente se entiende permitido, siempre con sujeción a la ley y a la normativa sectorial aplicable. En el suelo no urbanizable protegido (y en cada una de sus categorías), el plan ofrece el "listado positivo" de usos permitidos, cerrando así el paso a implantaciones que, por su naturaleza o intensidad, comprometerían los valores o la función que justifican la protección.

Esta matriz normativa simplifica la lectura, optimiza la coordinación interadministrativa y desplaza el énfasis desde la casuística local hacia la protección efectiva de los valores y la regulación sectorial que les es propia. En el suelo común, la lista de prohibidos permite a cada municipio reaccionar ante los usos que, por su experiencia, resultan incompatibles con su modelo territorial; al mismo tiempo, evita que el plan se convierta en un catálogo exhaustivo de "permisiones" que envejece mal y genera espacios grises. En el suelo protegido, la lista de permitidos consolida un perímetro de seguridad: solamente aquello que el plan, a la vista de la justificación ambiental y territorial, admite de forma expresa puede realizarse, y siempre bajo las cautelas y autorizaciones sectoriales exigibles. En ambos casos, el plan deja de competir con la normativa sectorial y pasa a dialogar con ella: define el marco espacial y la orientación general; la legislación

sectorial, más técnica y dinámica, prescribe condiciones específicas y umbrales de impacto.

El artículo 89 acota con precisión qué determinaciones generales puede -y debe- añadir el plan: condiciones edificatorias relativas a retranqueos a linderos y viales, altura máxima, separación mínima entre edificaciones de uso residencial, cerramientos e integración paisajística. Estas reglas, que pueden diferenciarse por categorías de suelo común y protegido, cumplen una función prudencial: reducen impactos visuales y territoriales, previenen riesgos de incendio y de seguridad viaria, facilitan la compatibilidad entre explotaciones y viviendas dispersas y ordenan la implantación de cerramientos y tratamientos de borde, elementos críticos para la continuidad ecológica y la calidad paisajística. Al circunscribir la potestad del plan a estas condiciones -y al hacerlo "sin perjuicio" de las exigencias sectoriales-, el anteproyecto evita duplicidades, contradicciones y solapamientos que han sido fuente de litigiosidad y bloqueo.

La decisión más innovadora es, quizá, la que impide al plan fijar parcela mínima y ocupación máxima en el suelo no urbanizable, con tres salvedades expresas: las viviendas aisladas, las edificaciones vinculadas a actividades agrarias y las actuaciones amparadas por declaración de interés comunitario (DIC). Para la vivienda, el anteproyecto introduce directamente un umbral uniforme -parcela mínima de 10.000 m^2 y ocupación máxima del 2 %- que desactiva la dispersión de parámetros municipales, combate la tendencia a la urbanización difusa y facilita la actuación disciplinaria frente a parcelaciones ilegales y edificaciones disconformes. La uniformidad, en este punto, no es una rigidez gratuita: es la condición para que la regla sea comprendida por la ciudadanía, previsible para el inversor y eficaz para la Administración.

En la actividad agraria, por su parte, se adopta un criterio funcional -la parcela será la necesaria para la explotación-, coherente con la diversidad de tipologías y escalas productivas y con la política de fomento de la economía rural. La "medida" urbanística se sustituye por la "medida" agronómica, más ajustada a la realidad de explotaciones agrícolas, ganaderas o mixtas, y sometida, como es lógico, a las cautelas sectoriales en materia de aguas, sanidad vegetal y animal, residuos o afecciones ambientales.

En las DIC, finalmente, se exige una justificación expresa caso por caso. No se trata de abrir una puerta general, sino de habilitar un cauce excepcional -bien motivado y con control multinivel- para usos de interés supramunicipal que, por su naturaleza, aconsejan una lectura finalista del territorio. Esta triple regla preserva el suelo no urbanizable de regulaciones indiscriminadas y asegura, a la vez, que los supuestos con externalidades relevantes queden sometidos a estándares de justificación reforzados.

El modelo no se agota en la abstracción normativa: se acompasa con la realidad heredada. Por eso, la disposición transitoria novena pone en marcha el sistema desde el primer día, sin esperar a que se aprueben nuevos planes. En el suelo no

urbanizable común de los municipios con plan general o normas subsidiarias vigentes, se mantiene como “núcleo duro” aquello que el plan ya calificó de prohibido; lo demás se considera permitido con sujeción a la ley y a la normativa sectorial, y, cuando proceda, a la DIC y a las autorizaciones o informes preceptivos. Se desactivan, exclusivamente, las viejas determinaciones de parcela mínima, edificabilidad y ocupación máxima, que tantas veces resultaban incoherentes con la legislación ambiental y agraria o entre municipios colindantes. Permanecen, en cambio, las condiciones de implantación -retranqueos, alturas, separaciones, tipologías y cerramientos- que ordenan la convivencia y mitigan impactos.

En el suelo protegido de los planes adaptados a la legislación valenciana más reciente, el principio es aún más claro: solo rigen como permitidos los usos que el propio plan haya previsto expresamente, con el mismo ajuste puntual respecto de parcela mínima, edificabilidad y ocupación máxima. Se refuerza así la preservación de los valores que motivaron la protección -ambientales, culturales, paisajísticos, de riesgo- sin entrar en una revisión sustantiva del plan, que corresponde a una fase ulterior. Para los planes no adaptados y para las normas subsidiarias, el régimen transitorio impone un “filtro” de garantías: informe preceptivo y vinculante de la administración competente por razón de los valores o riesgos que justificaron la protección, autorización sectorial para cualquier acto de alteración del estado natural del terreno, y la misma desactivación de parámetros de parcela, edificabilidad y ocupación. La clave es impedir que el vacío de adaptación devenga en vacío de tutela: todo uso no previsto se somete a la prudencia técnica de quien custodia el valor protegido.

Incluso en los municipios con proyectos de delimitación del suelo urbano -donde la ordenación del resto del término fue históricamente más tenue-, la transitoria novena blinda las garantías: la tramitación de DIC y de licencias exige informe favorable de la administración competente por razón de los riesgos o valores a proteger, y, en el caso de las licencias, informe previo de la conselleria con competencia urbanística. Se asegura así que la gestión del día a día no degrade, por inercia o por descoordinación, el estándar de protección que la nueva ley proclama.

¿Qué beneficios concretos aporta este modelo? Primero, claridad normativa: cada operador sabe qué mirar (prohibidos en común, permitidos en protegido) y a qué atenerse (condiciones edificatorias generales y legislación sectorial). Segundo, coherencia territorial: la uniformidad de los umbrales para vivienda y la remisión funcional en lo agrario evitan “fronteras” regulatorias arbitrarias entre municipios y reducen incentivos a comportamientos estratégicos. Tercero, tutela ambiental efectiva: el suelo protegido se administra con un criterio de “silencio negativo” -solo lo expresamente permitido- y, en los supuestos no adaptados, bajo supervisión vinculante de la autoridad sectorial. Cuarto, simplificación administrativa: se eliminan parámetros redundantes y contradictorios que generaban informes cruzados, rectificaciones y litigios; la evaluación y la autorización sectorial se concentran donde aportan valor. Quinto, disciplina urbanística: umbrales claros y homogéneos facilitan la actuación inspectora y sancionadora, y refuerzan la posición de la Administración ante parcelaciones y edificaciones irregulares.

Desde la técnica normativa, el esquema exhibe tres virtudes. Limita el contenido del plan a lo que debe ser estable por naturaleza -la estructura territorial, la definición de prohibidos o permitidos y ciertas condiciones de implantación-, evitando que el planeamiento se vea arrastrado por la volatilidad de parámetros que han de residenciarse, por su función y naturaleza, en la ley o en la normativa sectorial. Asegura la jerarquía y la coherencia: el plan no "compite" con la legislación sectorial ni la duplica; la complementa. Y ofrece una transición ordenada: la desactivación selectiva de parcela mínima, edificabilidad y ocupación máxima en planes vigentes elimina los focos de fricción sin desarmar el resto de las determinaciones urbanísticas útiles.

La simplificación no es, en suma, una reducción ciega de contenido, sino una reasignación inteligente de funciones. Al plan le corresponde fijar el lenguaje espacial y las reglas de juego básicas; a la ley, establecer los umbrales uniformes donde la igualdad y la eficacia lo exigen; a las administraciones sectoriales, ejercer la tutela técnica sobre los valores y riesgos cuya protección les incumbe. Con esta arquitectura, la Comunitat Valenciana gana legibilidad, previsibilidad y capacidad de gestión, sin rebajar -y a menudo reforzando- la protección de su territorio rural, sus paisajes y su patrimonio. Y lo hace, además, con un diseño que puede ponerse en marcha de forma inmediata gracias a la transitoria novena, evitando la parálisis que suele acompañar a los cambios de paradigma normativo. Se trata, en definitiva, de un modelo que alinea simplicidad y garantías, y que sitúa al suelo no urbanizable en el lugar que le corresponde: un espacio esencial para la sostenibilidad y la cohesión territorial, ordenado con reglas claras, proporcionadas y comprensibles.

El nuevo artículo 89 ordena, con sencillez y precisión, el papel del plan general en el suelo no urbanizable y constituye uno de los pilares de la reforma orientada a aligerar la carga regulatoria sin menoscabar las garantías. La experiencia acumulada en la aplicación de la normativa urbanística ha puesto de manifiesto que la hipertrofia de determinaciones en el medio rural no solo complica la gestión ordinaria, sino que introduce rigideces poco acordes con la diversidad de paisajes agrarios, forestales o litorales, y acaba desplazando al plan hacia un terreno de exceso de detallismo que pertenece más bien al ámbito de la ejecución o a la casuística de la licencia. Frente a ese modelo, el artículo 89 delimita un contenido esencial, estable y comprensible, que dota de seguridad jurídica a la ciudadanía y a los operadores y, al mismo tiempo, devuelve al plan su condición de instrumento de estrategia territorial, no de código exhaustivo de cada finca.

La primera decisión de técnica normativa consiste en separar con nitidez las dos categorías de suelo no urbanizable y en asignar a cada una lógica regulatoria distinta. En el suelo no urbanizable común, el plan fija los usos prohibidos. Con ello se adopta un esquema de tipificación negativa que, por un lado, preserva el margen de libertad para la actividad rural ordinaria y, por otro, permite a cada municipio bloquear de forma expresa aquellas implantaciones que considere incompatibles con su modelo territorial o con la capacidad de carga del entorno. Esta opción simplifica y clarifica: basta con identificar lo que no cabe para que todo lo demás

pueda ser tramitado, siempre, claro está, conforme a la ley y a la legislación sectorial y, cuando proceda, sometido a declaración de interés comunitario, evaluación ambiental u otros controles. En el suelo no urbanizable protegido, en cambio, el plan enuncia los usos permitidos. Aquí la lógica se invierte porque lo exige la finalidad protectora: allí donde concurren valores o riesgos que justifican la protección, lo prudente y proporcionado es listar positivamente lo que se admite, asegurando que toda nueva implantación sea coherente con el régimen de salvaguarda. La norma, de este modo, alinea el contenido del plan con la naturaleza de cada categoría, sin imponer soluciones uniformes allí donde el territorio reclama diferencias.

La segunda decisión atañe a las condiciones de implantación. El artículo 89 no vacía por completo al plan de la posibilidad de atender a la forma material de las edificaciones; por el contrario, le reconoce la facultad de establecer, con carácter general, determinaciones sobre retranqueos a linderos y viales, altura máxima, separación entre edificaciones de uso residencial, cerramientos e integración paisajística. Se trata de un núcleo acotado de parámetros que inciden directamente en la convivencia vecinal, la seguridad y la preservación de la imagen del territorio. Son, además, determinaciones que pueden formularse con carácter general sin necesidad de descender a un casuismo cambiante. Esta puerta abierta a condiciones básicas, que el plan podrá diferenciar en común y protegido, dota al instrumento municipal de los recursos necesarios para ordenar de forma razonable la implantación física, al tiempo que evita el catálogo inabarcable de cifras y excepciones que tantos problemas de interpretación y aplicación han generado.

El tercer eje del artículo es la exclusión expresa de la parcela mínima y de la ocupación máxima del elenco de determinaciones propias del plan general en suelo no urbanizable. Esta exclusión no es un mero gesto técnico, sino la manifestación de un cambio de enfoque. La experiencia muestra que la imposición generalizada de parcelas mínimas y coeficientes de ocupación en el campo ha tenido efectos indeseados: fragmentación formal del territorio sin correlato en su realidad productiva, barreras de entrada para actividades agrarias o de interés comunitario que carecen de sentido cuando la adecuación puede y debe valorarse por su necesidad funcional y su integración, e incluso incentivos a configuraciones registrales que no mejoran la ordenación efectiva. La ley, por tanto, despeja de esos parámetros cuantitativos generales al plan y reubica su control donde es más eficaz y transparente: en la ponderación de la compatibilidad con el territorio, en la evaluación ambiental, en la declaración de interés comunitario si procede y en el cumplimiento de las distancias, alturas y separaciones que aseguran una implantación respetuosa y proporcionada. Esta exclusión se formula “sin perjuicio” de lo que la propia ley dispone para usos singulares, como la residencia, o para las edificaciones vinculadas a actividades agrarias y a las declaraciones de interés comunitario, de manera que el marco material de esos supuestos queda anclado en la norma con carácter estable y no a merced de soluciones dispersas municipio a municipio.

El precepto se ha redactado, además, con atención a la coordinación entre ordenamientos. Todas las determinaciones del plan ya sean negativas en el suelo no urbanizable común o positivas en el protegido, se emiten sin perjuicio de la legislación sectorial aplicable. Ello significa que las servidumbres legales, las líneas límite de edificación, las zonas de protección de carreteras, costas, cauces o infraestructuras, y en general las limitaciones de derecho público que traen causa de otros títulos legales, prevalecen y se integran de manera natural en el procedimiento de autorización. Esta remisión expresa evita solapamientos, previene conflictos competenciales y garantiza que la simplificación urbanística no derive en debilitamiento de las exigencias ambientales, territoriales o de seguridad que ya establece el ordenamiento.

La coherencia del artículo 89 con la Disposición transitoria novena es completa. Mientras la transitoria asegura que, de forma inmediata, dejen de aplicarse en los planes vigentes las determinaciones de parcela mínima, edificabilidad y ocupación máxima, y que permanezcan vigentes las restantes condiciones de implantación, el artículo 89 define el horizonte al que deben adaptarse los nuevos planes generales y el margen dentro del cual pueden ejercer su potestad ordenadora. De esta manera, la transición se realiza sin sobresaltos: no hay vacío donde hoy existen reglas útiles, y no se perpetúan los parámetros que la reforma ha considerado disfuncionales. La ciudadanía y los operadores encuentran así un marco estable desde el primer día, y los municipios pueden programar su adaptación con tiempo y con una guía clara sobre el contenido mínimo y facultativo del plan.

No es menor, desde la perspectiva de la calidad normativa, el esfuerzo de claridad lingüística del artículo. La enumeración de funciones del plan es concisa, el reparto de papeles entre categorías de suelo es directo, las determinaciones facultativas se enuncian en términos corrientes y comprensibles, y la cláusula de exclusión de parcela mínima y ocupación máxima se acompaña del debido “sin perjuicio” que evita malentendidos respecto de los regímenes materiales fijados por la ley. Con ello se cumple el objetivo de ofrecer una regulación predecible, estable e integrada, que no descienda a pormenores propios del reglamento, pero que tampoco deje sin respuesta los problemas prácticos de la implantación en el medio rural.

En definitiva, el artículo 89 consuma la apuesta por un plan general más ligero y estratégico en el suelo no urbanizable, capaz de centrar su función en la ordenación de los usos conforme a la naturaleza del territorio y de reservar a las condiciones de implantación solo aquello que, por su carácter general y su vínculo directo con la protección del entorno y la convivencia, merece un tratamiento común. Al excluir la parcela mínima y la ocupación máxima del contenido del plan, y al enmarcar la intervención pública en los controles materiales y procedimentales adecuados, la ley promueve un medio rural mejor ordenado, más comprensible para quien debe atenerse a sus reglas y más flexible para acoger actividades compatibles con su vocación. El resultado es un equilibrio razonable entre simplificación y garantía, que fortalece la seguridad jurídica, mejora la gestión administrativa y alinea la disciplina urbanística con los principios de proporcionalidad, integración paisajística y protección efectiva que inspiran la reforma.

3.6. Justificación de que la regla de que lo no prohibido está permitido no implica desprotección de los valores del suelo no urbanizable.

En el anteproyecto se establece la regla de que en el suelo no urbanizable común los usos no prohibidos por el plan en principio estarían permitidos.

Sin embargo, esta regla no abre lo que alguien podría denominar una “barra libre” en el suelo no urbanizable, en la que ya todo cabe.

La regla de que “lo no prohibido está permitido” no opera en vacío ni desplaza el principio de legalidad: simplemente invierte la técnica de listado (de “usos permitidos” a “usos prohibidos”), pero mantiene -y refuerza, en lo esencial- el haz de controles materiales y procedimentales que condicionan la autorización.

De entrada, ningún acto de edificación o implantación de uso puede ejecutarse sin un título habilitante -licencia municipal o, cuando proceda, declaración de interés comunitario- y sin el cumplimiento acumulativo de la legislación sectorial aplicable. La autorización urbanística no exime de la evaluación ambiental o territorial que corresponda, ni de los informes sectoriales en materias como aguas, costas, patrimonio cultural, servidumbres aeronáuticas, carreteras o protección civil frente a riesgos. La experiencia enseña que estos condicionantes sectoriales son, de hecho, los que más eficazmente filtran localizaciones y tipologías de uso en el medio rural.

A ello se suma que la ley básica estatal -artículo 13.1 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana- admite, con carácter excepcional, la localización en suelo rural de “actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural”, remitiendo su procedimiento y condiciones a la legislación urbanística. Justamente ahí se encaja la DIC como filtro supramunicipal reforzado: exige acreditar el interés público o social o la necesidad de emplazamiento, la inexistencia de alternativas razonables en suelo urbanizado, la compatibilidad con la ordenación estructural y con los valores del territorio, y la neutralidad de su implantación sobre la formación de núcleos residenciales dispersos. La DIC, además, se tramita con publicidad, evaluación y participación; incorpora informes sectoriales y condiciona de manera estricta el diseño, accesos, abastecimientos, saneamiento, gestión de residuos, integración paisajística y medidas de restitución. En la práctica, no basta con que el uso no esté prohibido para que sea autorizable: debe superar un test completo de idoneidad de la localización, proporcionalidad de la implantación y ausencia de efectos negativos significativos.

La derogación de parámetros de parcela mínima y ocupación máxima de los planes vigentes tampoco conduce, por sí, a una ocupación indiscriminada. Esos parámetros, tal como estaban definidos en muchos planes, no siempre eran un buen instrumento para proteger el territorio: podían ser rígidos con lo agrícola y, a la vez, ineficaces frente a edificaciones aisladas con alto impacto por su

localización, su volumetría o sus condiciones de acceso, agua y saneamiento. El anteproyecto -y este es el punto clave- desplaza el foco desde reglas geométricas uniformes hacia condiciones materiales de implantación y compatibilidad: suficiencia y legalidad de abastecimientos y vertidos; accesibilidad y seguridad vial; integración paisajística; respeto de las servidumbres y de la capacidad de carga del entorno; y, en su caso, reversibilidad. Son controles más finos y más directamente conectados con los impactos reales sobre el territorio que un simple umbral de superficie de parcela.

Sigue vigente, además, un haz de límites materiales clásicos que el propio planeamiento estructural y la legislación sectorial imponen en el suelo rural: las zonas de riesgo no admiten usos vulnerables; los suelos con valores ambientales, paisajísticos, culturales o productivos reforzados restringen de modo intenso cualquier nueva edificación; los dominios públicos y sus zonas de protección operan con prohibiciones y retranqueos tasados; y las servidumbres legales impiden, por definición, la proliferación desordenada de construcciones. El municipio conserva, por su parte, la potestad de denegar la licencia si la solución concreta no supera la prueba de compatibilidad urbanística y sectorial, y de imponer condiciones estrictas de diseño, ubicación y funcionamiento. La motivación de estos actos es exigente y sujeta a control jurisdiccional, y el régimen sancionador -incluida la reposición de la legalidad y la demolición- desincentiva comportamientos oportunistas. Si en algún contexto se produjera una autorización improcedente, no sería por lo que la ley permite, sino por su mala aplicación.

En definitiva, el esquema proyectado no facilita la ocupación indiscriminada del suelo rural; sustituye reglas geométricas de eficacia discutible por controles sustantivos y procedimentales de mayor calidad, y reserva a la DIC el papel de compuerta para los usos excepcionales. Si se aplican con rigor los test de compatibilidad, la disciplina de abastecimientos y saneamiento, la evaluación sectorial y la motivación de las licencias y DIC, el riesgo apuntado no dimana de la ley. Donde podría aparecer sería, como en cualquier sistema, por una práctica laxa o desviada, que la propia ley prevé corregir mediante condiciones, garantías y el control sancionador y jurisdiccional.

3.7. Las novedades en la regulación de las declaraciones de interés comunitario.

Conviene exponer de manera ordenada el contenido de la nueva regulación de las DIC del anteproyecto, contrastarlo con el régimen vigente del TRLOTUP, y razonar específicamente la supresión del trámite de audiencia a los titulares de fincas colindantes. El objetivo es acreditar que el nuevo modelo ofrece un marco más claro, predecible y eficaz, con una mejora apreciable del procedimiento y una mejor alineación con los principios generales del derecho administrativo.

En primer lugar, el anteproyecto sistematiza la DIC bajo un régimen general que clarifica con nitidez su naturaleza y presupuestos. Se define como habilitación excepcional para autorizar usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable, sin

alterar su clasificación ni sustituir las autorizaciones sectoriales que procedan, y se ancla su otorgamiento en tres juicios acumulativos: valoración positiva de la actividad, necesidad de emplazamiento en suelo no urbanizable y mayor conveniencia de la localización frente a alternativas razonables. La norma desciende además al detalle de factores orientativos para justificar la necesidad, entre los que figuran la imposibilidad o no idoneidad de implantar la actividad en otro tipo de suelo, las incidencias en desarrollo sostenible o en zonas despobladas, la compatibilidad con infraestructura verde y paisaje, la proximidad a redes de infraestructuras y la contribución al empleo local. Cuando la actuación esté sujeta a evaluación de impacto ambiental, ésta se integra en la tramitación de la licencia sustantiva conforme a su legislación específica. Se trata, en suma, de un texto normativo más conciso y legible que el vigente, con criterios de decisión mejor ordenados y expresados con lenguaje funcional.

El procedimiento se inicia mediante solicitud en la Plataforma Urbanística Digital y con una documentación técnica cerrada -memoria, planos y estudio de integración paisajística- junto con el título habilitante sobre el suelo y una justificación de proporcionalidad entre parcela, condiciones edificatorias y actividad. La instrucción corresponde a la conselleria competente en urbanismo, que solo podrá inadmitir por incumplimiento manifiesto de los requisitos legales, tras audiencia del interesado. Admitida la solicitud, se tramitan simultáneamente la información pública por un mes -con anuncio en el Diari Oficial y consulta de la documentación en la Plataforma- y la petición de informes a administraciones afectadas, incluido el informe del ayuntamiento del término en que se pretenda implantar la actuación. Esta arquitectura procesal pone el acento en una tramitación digital, transparente y concurrente de participación pública y coordinación interadministrativa, con un estándar de inadmisión tasado que evita decisiones de filtro excesivamente discrecionales.

A la fase de informes el anteproyecto le imprime un régimen común de plazos y efectos que persigue certidumbre y celeridad. Todos los informes han de emitirse en el plazo de un mes, desplaza plazos superiores de leyes sectoriales y, transcurrido el mes, la tramitación continúa considerando los informes en sentido favorable. Se limita expresamente el alcance de los dictámenes al ámbito competencial de cada administración y se prevé que las observaciones extrañas a ese ámbito puedan no tenerse en cuenta, con lo que se evita reabrir por vía de informe debates ajenos al título competencial que lo ampara. Se establece, asimismo, que las modificaciones introducidas para atender prescripciones de un primer informe no exijan un segundo, y que, de pedirse sucesivos, no puedan disentir sobre lo no modificado ni imponer documentación o condiciones nuevas. Todo ello se sujeta, en cuanto a informes de la Administración General del Estado, a su legislación específica. Este bloque dota al procedimiento de reglas simples y uniformes, que racionalizan tiempos y delimitan con claridad los efectos de la inactividad o de la extralimitación material de los informes sectoriales.

La decisión final se encuadra como potestad discrecional regida por motivación y por los principios de necesidad, proporcionalidad y eficacia. El anteproyecto fija un

plazo máximo de seis meses para resolver, que comienza a contarse desde la publicación del anuncio de información pública, con régimen de desestimación por silencio. La resolución condiciona la eficacia a la obtención de las licencias y autorizaciones necesarias y a la inscripción registral de la vinculación del terreno al uso autorizado y, en su caso, de la indivisibilidad y de las restantes condiciones; además, faculta a iniciar la caducidad de la DIC si en seis meses desde su notificación no se solicita la licencia urbanística municipal o no se practica la inscripción registral. La técnica elegida -vincular el dies a quo del plazo resolutorio a un hito objetivo y público como el anuncio de información- aporta previsibilidad temporal y alinea la decisión con el momento en que el expediente ha alcanzado un grado razonable de madurez participativa y de coordinación administrativa.

En materia de canon, el anteproyecto mantiene el tipo del dos por ciento sobre los costes estimados de las obras de edificación y de implantación, excluidos impuestos, con fijación provisional hasta su ajuste a los presupuestos de la licencia y con posibilidad de fraccionamiento o aplazamiento a petición del interesado. Se prevén supuestos de exención para actividades benéfico-asistenciales, sanitarias o culturales sin ánimo de lucro suficientemente acreditado y bonificación de hasta el cincuenta por ciento para actividades industriales, productivas, terciarias o de servicios generadoras de empleo significativo; como novedad relevante, se permite que, en municipios en riesgo de despoblación, el ayuntamiento proponga bonificaciones de hasta el noventa por ciento. El impago del canon, previa audiencia al interesado, determina la caducidad de la DIC y de la licencia urbanística y su percepción corresponde a los municipios, integrándose en el patrimonio municipal del suelo. Con ello, el anteproyecto desborda prudentemente el marco continuista del TRLOTUP al introducir un instrumento de política territorial activo para territorios en riesgo demográfico, sin alterar la esencia del canon.

La duración de la DIC es otro de los puntos donde el anteproyecto introduce un cambio sustantivo, al admitir que el otorgamiento pueda ser temporal o permanente en función de la naturaleza de la actuación y de su compatibilidad con la ordenación urbanística y territorial. Si se opta por la modalidad temporal, cabe pedir prórroga motivada antes del vencimiento, condicionada a la persistencia de las circunstancias justificativas y a la compatibilidad con la ordenación vigente. Esta apertura a DIC de duración indefinida supone abandonar el límite máximo de treinta años que hoy establece el TRLOTUP, que prevé caducidad por vencimiento del plazo, prórroga expresa o tácita y, tras la caducidad, obligaciones de cese, desmantelamiento y reposición del suelo. La flexibilidad del nuevo modelo permite acompasar el tiempo de la DIC al ciclo real de ciertas actividades cuya permanencia no presenta conflicto con la ordenación, al tiempo que conserva la capacidad de revisarlas o caducarlas si desaparecen las condiciones que las legitiman.

En cuanto a la caducidad y a su procedimiento, el anteproyecto ordena que proceda cuando el titular incumpla condiciones, sin derecho a indemnización, con incoación por la conselleria, audiencia al interesado y al ayuntamiento y resolución motivada, que se inscribirá en el Registro de la Propiedad. La resolución firme

acarrea la suspensión inmediata de la actividad, el desmantelamiento de instalaciones, la reposición del terreno a su estado original y la fijación de plazo para cumplir estas obligaciones. En lo esencial, el esquema coincide con el del TRLOTUP; sin embargo, la redacción del anteproyecto es más sobria y lineal, refuerza la conexión con el registro y acota con lenguaje claro los efectos y trámites nucleares.

El régimen de modificaciones se perfecciona en el anteproyecto al proclamar con carácter general la necesidad de seguir el mismo procedimiento, y al precisar con carácter expreso dos supuestos de modificación no sustancial -reformas sin incremento de aprovechamiento u ocupación y cambios de uso dentro del mismo epígrafe sin incidencia territorial apreciable-, pudiendo la conselleria determinar, a solicitud del interesado y previa audiencia del ayuntamiento, si procede o no nueva tramitación. Esta previsión se engrana con las reglas de informes ya citadas, que evitan segundas rondas cuando solo se introduce lo prescrito por un informe. El TRLOTUP, por su parte, confía más en la decisión casuística de la conselleria, tras informe en materia de territorio y paisaje, e impone en todo caso la incorporación al expediente municipal de ciertos informes, con un plazo de tres meses, antes de iniciar -por silencio- un nuevo procedimiento. El salto cualitativo del anteproyecto radica en ofrecer categorías claras de “no sustancialidad” y un cauce abreviado, con garantías, para verificar si una modificación requiere o no reabrir el procedimiento, lo que redunda en seguridad jurídica y economía procedimental.

Hecha esta exposición, las principales diferencias con el régimen vigente pueden sintetizarse en varias coordenadas materiales y procedimentales. La primera es de técnica normativa y de claridad expositiva. El anteproyecto elige un léxico común (“suelo no urbanizable” frente a “medio rural”), ordena los requisitos en bloques breves, inserta los factores de necesidad como lista orientativa, integra la evaluación ambiental en la licencia sustantiva sin redundancias y establece con nitidez qué se pide al promotor y cuándo. El TRLOTUP, por el contrario, añade capas temáticas -como el instrumento de paisaje y, en su caso, análisis de movilidad para concentraciones de población o vehículos- y distribuye algunos condicionantes a lo largo de varios preceptos, con mayor densidad textual. La propuesta actual, así, gana en legibilidad y previsibilidad decisoria, sin rebajar exigencias sustantivas.

La segunda diferencia está en el eje de la duración. La admisión de DIC permanentes dota al instrumento de mayor plasticidad y permite calibrar la temporalidad a la compatibilidad urbanística y territorial de cada caso, superando el tope uniforme de treinta años del TRLOTUP. Esta reforma, sin eliminar la posibilidad de prórrogas o de caducidad por incumplimiento, adecua el régimen a realidades económicas que, tras un análisis motivado y favorable, no justifican la obligación de cese por simple transcurso del tiempo, y evita prórrogas automáticas o tácitas que pueden distorsionar la gestión del ciclo de vida de la actividad.

La tercera diferencia reside en el procedimiento. El anteproyecto simplifica la admisión a trámite, circunscribiendo la inadmisión a incumplimientos manifiestos, y suprime la fase de “admisión con silencio positivo” a dos meses que hoy prevé el

TRLOTUP antes de convocar la información pública. El nuevo texto, además, amplía el plazo de información pública a un mes natural, aporta reglas homogéneas sobre informes -plazo de un mes, alcance limitado, silencio favorable y no reiteración cuando se cumplen prescripciones- y fija con claridad el inicio del cómputo del plazo máximo de seis meses para resolver. Es un haz de decisiones que reduce cuellos de botella, da certidumbre a los promotores y consolida la transparencia a través de la Plataforma Urbanística Digital, sin menoscabo de los informes sectoriales ni del papel del ayuntamiento del término municipal.

La cuarta diferencia, ya apuntada, es la mejora del régimen económico al permitir una bonificación reforzada del canon en municipios con riesgo de despoblación, sin alterar el tipo general del dos por ciento ni la afectación al patrimonio municipal del suelo. Frente al TRLOTUP, que expresamente cita entre las actividades bonificables las generadoras de energías renovables y fija el devengo de una sola vez con la licencia, el anteproyecto opta por una redacción más sencilla, excluye los impuestos del cálculo, permite el fraccionamiento o aplazamiento a petición del interesado y, sobre todo, incorpora la herramienta demográfica como palanca de cohesión territorial. En términos de técnica normativa, es una mejora de claridad con un añadido de política pública.

Con este marco comparado, corresponde justificar de modo particular la supresión del trámite de audiencia a colindantes. El régimen vigente del TRLOTUP contempla, tras la admisión a trámite, la apertura simultánea de información pública, la solicitud de informes -incluidos los de ayuntamientos colindantes- y, de forma diferenciada, una audiencia con notificación expresa a titulares de bienes y derechos afectados y a las personas titulares de fincas colindantes para alegaciones, reclamaciones o sugerencias. La previsión, en la práctica, ha comportado notificaciones masivas con una frontera conceptual difusa entre “afectado” e “interesado” y con frecuentes incidencias formales por errores o insuficiencias en la identificación de colindantes. La nueva redacción del anteproyecto no reproduce esa audiencia singular: mantiene la información pública, garantiza la petición de informes a las administraciones afectadas -con el informe del ayuntamiento del término municipal- y preserva, para las fases en que proceda, la audiencia a las personas interesadas (por ejemplo, en caducidad), reconduciendo la tutela individualizada a la condición de interesado conforme a la legislación común de procedimiento. El cambio, por tanto, no suprime garantías, sino que depura el haz de trámites para concentrarlos en mecanismos de participación efectivamente útiles y en la notificación individual a quienes tengan derechos o intereses legítimos directamente concernidos, que seguirán siendo tratados como interesados y, por tanto, llamados al procedimiento cuando proceda.

Esta opción se alinea con los principios de necesidad y proporcionalidad en el diseño procedimental. La audiencia indiscriminada a todo colindante convierte la proximidad física en un criterio automático de legitimación formal, prescindiendo de si la actuación genera o no una afección directa a derechos o intereses legítimos. La información pública por un mes -más extensa que el plazo de veinte días hábiles

del régimen vigente- asegura un cauce real y suficiente para que cualquiera formule alegaciones, con máxima accesibilidad digital y publicidad oficial, sin que la Administración deba multiplicar notificaciones a quienes, pese a ser colindantes, no van a ver alterada su esfera jurídica de manera directa. Allí donde sí exista afección directa, la condición de "interesado" impone a la Administración notificar y otorgar audiencia individual, sin necesidad de una categoría añadida y redundante de "colindante" como sujeto procedimental per se. El sistema resultante es más claro, reduce costes de transacción y tiempos y disminuye la litigiosidad por vicios formales de notificación, que con frecuencia nada aportan al control material de la decisión, pero sí paralizan expedientes.

Desde la perspectiva de la coordinación interadministrativa, la supresión de la audiencia específica a colindantes no merma la función de control territorial de los ayuntamientos, que mantienen su informe y su participación en el expediente. La regla de un mes para la emisión de informes, con silencio favorable y alcance acotado, permite que las administraciones se pronuncien sobre lo que es genuinamente de su competencia, evitando que los informes se utilicen para reabrir, por vía indirecta, debates sobre intereses vecinales no jurídicamente afectados. La combinación de información pública suficiente y de informes sectoriales eficaces brinda un equilibrio razonable entre apertura del procedimiento y eficiencia decisoria.

Para reforzar la supresión del trámite de audiencia a colindantes en las DIC, conviene subrayar que esa audiencia singularizada no es una exigencia habitual en el derecho autonómico comparado para autorizaciones equivalentes en suelo rústico/no urbanizable. De hecho, fuera de Andalucía -donde el Reglamento general de la LISTA prevé expresamente que, al autorizar viviendas unifamiliares en suelo rústico, "se dará audiencia a los titulares de las fincas colindantes [...] durante el trámite de autorización previa"- no hemos hallado normas que impongan esa audiencia específica a los colindantes como fase propia del procedimiento; el estándar es la información pública y la solicitud de informes a las Administraciones afectadas. En Andalucía, esa mención aparece de forma explícita en el art. 31.b) del Reglamento (Decreto 550/2022), que anuda la audiencia a la comprobación de que la vivienda no impide el desarrollo de actuaciones ordinarias en fincas limítrofes, lo que revela su carácter muy casuístico y vinculado a ese supuesto concreto, no como regla general de toda autorización extraordinaria en rústico.

Por contraste, en Galicia el procedimiento para implantar usos admisibles en suelo rústico se vertebra en torno a la información pública municipal por un mes y los informes sectoriales, sin prever una audiencia individualizada a titulares colindantes. Así lo dispone el art. 38.b) de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, al describir las fases del procedimiento: anuncio, exposición e informes, y remisión del expediente completo; nada añade sobre audiencia a colindantes como trámite autónomo. Este diseño, plenamente garantista en términos de participación y control, confirma que la participación se articula por la vía general de la publicidad y alegaciones, no por notificaciones nominativas a vecinos colindantes.

La misma pauta se observa en Castilla y León, cuyo Reglamento de Urbanismo (Decreto 22/2004) regula la "autorización de uso excepcional" en suelo rústico dentro del procedimiento de licencia y exige abrir un periodo de información pública de veinte días con publicación en el Boletín Oficial y en un diario provincial; tampoco incorpora una audiencia específica a colindantes como trámite propio, más allá de la común condición de "interesados" que puedan comparecer y alegar en la información pública. El art. 307.3 es inequívoco en ese sentido.

Incluso en sistemas que prevén una doble instancia (municipal y autonómica) para usos extraordinarios, el énfasis recae en la publicidad y en los informes. En la Región de Murcia, por ejemplo, el procedimiento del art. 104 de la Ley 13/2015 se inicia en el ayuntamiento, se somete a información pública y se eleva con los informes preceptivos, sin contemplar audiencia nominativa a colindantes.

En suma, la audiencia individual a colindantes que exigía el vigente TRLOTUP -y que el anteproyecto suprime- es una rareza en el panorama autonómico: el modelo común son procedimientos con información pública suficiente y control técnico y sectorial, reservando las notificaciones individualizadas a los supuestos en que la legislación de procedimiento o la condición de "interesado" lo impongan, pero no como trámite autónomo y obligatorio para los vecinos colindantes. Esta diferencia sistemática avala la orientación del anteproyecto hacia un procedimiento más claro y homogéneo con la práctica comparada, sin mengua de garantías.

Tampoco queda desprotegido el control ex post. El anteproyecto mantiene, como se ha explicado, un régimen de caducidad claro y con audiencia al interesado y al ayuntamiento, así como la inscripción registral de los actos que revisan, dejan sin efecto o declaran la caducidad de la DIC. La reposición del terreno a su estado original y el desmantelamiento pueden imponerse en resolución firme, con fijación de plazos. Estas garantías, unidas al condicionamiento del ejercicio de la actividad al previo acopio de licencias y autorizaciones sectoriales, forman un haz suficiente de instrumentos para recomponer, si llega el caso, el equilibrio territorial y urbanístico, sin necesidad de dotar a los colindantes de un trámite autónomo cuyo alcance y utilidad práctica han demostrado ser discutibles en la experiencia de aplicación del texto vigente.

La supresión de la audiencia a colindantes, en suma, se justifica por razones de calidad normativa, eficiencia y seguridad jurídica. Es una decisión que hace el procedimiento más simple y comprensible, que sitúa a la información pública con una duración adecuada como cauce general de participación, que preserva la audiencia individual allí donde la afección objetiva lo exige y que concentra los esfuerzos de notificación en quienes verdaderamente ostentan la condición de interesados. Además, evita duplicidades con fases propias de evaluación ambiental o con informes sectoriales cuyo objeto ya es, precisamente, ponderar impactos sobre bienes jurídicos colectivos o supraindividuales. La experiencia acumulada con el régimen vigente del TRLOTUP -que, tras la admisión, obliga a la audiencia a titulares de bienes y derechos afectados y a colindantes- evidencia que

la garantía adicional de la audiencia ad hoc a colindantes no ha aportado una plusvalía real a la calidad de las decisiones, y sí ha introducido complejidades formales y riesgos de invalidez por errores en la identificación de destinatarios. La opción del anteproyecto reconduce esas garantías a los cauces comunes del procedimiento administrativo, sin renunciar a la transparencia ni a la participación ciudadana.

Como colofón, la sección relativa a las DIC ofrece una regulación más clara y de fácil comprensión, admite DIC de duración indefinida cuando su compatibilidad lo aconseje y regula mejor el procedimiento al fijar un haz de reglas simples sobre documentación, información pública, informes y plazos, con una determinación nítida del momento de inicio del cómputo para resolver. Todo ello redunda en un marco estable y predecible que simplifica sin desproteger, refuerza la responsabilidad decisoria de la Administración autonómica y municipal y facilita al ciudadano conocer de antemano qué se exige, en qué plazos y con qué criterios se decidirá. Este es, en definitiva, el estándar de calidad normativa que el anteproyecto persigue y que conviene consignar en la memoria justificativa de la reforma.

4. Los núcleos rurales tradicionales y las edificaciones de arquitectura tradicional.

En la sección 5ª del capítulo del suelo no urbanizable se regulan los núcleos tradicionales y las edificaciones de arquitectura vernácula.

La Comunitat Valenciana conserva centenares de pequeños núcleos rurales cuya trama, levantada mucho antes de la generalización del planeamiento moderno, sigue vertebrando buena parte de su paisaje agrario. Hasta ahora estos asentamientos quedaban atrapados entre dos categorías que no encajaban del todo con su realidad: el suelo urbano, pensado para tejidos densos y dotados, y el suelo no urbanizable, orientado a preservar espacios productivos o naturales. La nueva regulación del artículo 75 ofrece por primera vez un marco específico que reconoce la singularidad de estos enclaves y, al hacerlo, dota a ayuntamientos y propietarios de reglas claras para conservarlos, rehabilitarlos y, cuando sea preciso, permitir su crecimiento limitado sin desvirtuar su identidad.

La elección del 1 de enero de 1956 como hito cronológico responde a un doble criterio de certeza. Por un lado, esa fecha coincide con la entrada en vigor de la primera Ley estatal del Suelo, que marca el inicio del urbanismo contemporáneo; lo anterior puede presumirse vinculado a formas de vida rural que merecen protección. Por otro, entre 1956 y 1957 el Instituto Geográfico captó el llamado “vuelo americano”, un registro fotogramétrico completo cuyo acceso público permite comprobar de manera objetiva la existencia de edificaciones en esas fechas. La experiencia gallega demuestra la eficacia de este método probatorio: allí se exige que la tipología tradicional sea identificable en las imágenes del vuelo de 1956, lo que ha reducido la litigiosidad al aportar una evidencia gráfica incuestionable. A la misma conclusión llega la legislación de las Illes Balears, que

define el núcleo rural tradicional como el asentamiento implantado con anterioridad a la Ley de 12 de mayo de 1956 y admite toda clase de pruebas documentales o fotográficas para acreditarlo. Tomar ese mismo hito sitúa a la Comunitat Valenciana en la corriente doctrinal dominante y asegura la interoperabilidad de sus bases cartográficas con las de otras autonomías.

La fórmula adoptada combina esa fecha umbral con una regla de delimitación flexible: el perímetro puede incorporar construcciones posteriores si mantienen continuidad con el caserío originario y no alteran sus valores. El precedente gallego avala esta decisión; allí se permite incluir edificaciones más recientes siempre que exista coherencia morfológica y se justifique la necesidad de cerrar vacíos de la trama. Al mismo tiempo, la norma valenciana impone un techo de crecimiento -no más del cincuenta por ciento de la edificabilidad o de las viviendas existentes- que guarda proporción con los límites que aplica el Principado de Asturias, donde el planeamiento no puede autorizar un incremento que duplique el parque previo. Con ello se evita que la categoría se convierta en excusa para expansiones periféricas y se garantiza que cualquier ampliación vaya de la mano de la capacidad real de sus infraestructuras y de la resiliencia paisajística del entorno.

La clasificación dual prevista en el apartado 3 permite separar situaciones muy distintas. Cuando el núcleo dispone de los servicios urbanísticos mínimos --abastecimiento, saneamiento, acceso rodado y energía- puede ser suelo urbano consolidado, solución que Baleares admite para sus núcleos tradicionales plenamente servidos; en caso contrario se mantiene como suelo no urbanizable de núcleo rural, figura equiparable a la que Galicia denomina “suelo de núcleo rural tradicional” y que prima la preservación del carácter vernáculo sobre la complejidad administrativa de un cambio de clase de suelo. La puerta a la reclasificación, por tanto, existe, pero se supedita a la sostenibilidad económica y ambiental del asentamiento.

La exigencia de un plan especial para los núcleos que sigan siendo no urbanizables recoge la lección comparada: tanto Galicia como Illes Balears utilizan este instrumento para fijar el parcelario protegido, las alineaciones históricas, los retranqueos, la altura máxima -generalmente dos plantas- y el catálogo de usos admisibles. El artículo 75 replica ese esquema y añade un principio de vinculación parcela-edificación que blinda frente a parcelaciones especulativas y mantiene la escala rural. De esta forma, la ordenación se centra en la calidad arquitectónica y en el paisaje, no en la multiplicación indiscriminada del aprovechamiento.

Regular los núcleos tradicionales no solo satisface un mandato constitucional de proteger el patrimonio cultural; también responde a necesidades muy tangibles de la sociedad valenciana. Muchos de estos enclaves hospedan hoy iniciativas de agroturismo, pequeños talleres artesanales o proyectos de vivienda cooperativa que requieren certezas jurídicas para prosperar. Al ofrecer un cauce legal para su rehabilitación y un margen moderado de crecimiento, la ley fomenta la repoblación del interior, frena la dispersión residencial sobre suelo agrícola y contribuye a la eficiencia en el uso de las redes públicas.

En definitiva, el precepto se asienta sobre fundamentos técnicos contrastados en otras comunidades, proporciona una definición objetiva apoyada en la fotointerpretación de 1956-57 y articula un régimen equilibrado que combina protección del legado rural, control del desarrollo y viabilidad económica de los pequeños municipios. Con ello, la Comunitat Valenciana se alinea con los estándares más avanzados del derecho urbanístico comparado y dota a su planeamiento de una herramienta idónea para preservar la autenticidad de sus pueblos sin renunciar a su dinamismo futuro.

El artículo 76 responde a la doble finalidad de proteger el legado constructivo del medio rural valenciano y de habilitarlo como recurso sostenible para dinamizar la economía local. La experiencia acumulada durante las dos últimas décadas demuestra que, en ausencia de una regulación clara, las construcciones tradicionales abandonadas tienden bien a la ruina -con la consiguiente pérdida de valores culturales y paisajísticos-, bien a una rehabilitación informal que desvirtúa su autenticidad. Incorporar en la ley una habilitación directa, sin necesidad de que el planeamiento identifique previamente cada inmueble, evita esa inercia de degradación y dota a los ayuntamientos de un instrumento inmediato y proporcionado para autorizar intervenciones que, al tiempo que salvaguardan la memoria edificatoria, generan oportunidades de empleo y fijación de población mediante usos terciarios vinculados al turismo rural, la restauración de kilómetro cero o el pequeño comercio artesanal.

La técnica elegida se asienta en tres pilares. En primer lugar, la definición normativa de “edificación de arquitectura tradicional rural” garantiza la seguridad jurídica al fijar un corte temporal objetivo: todas las construcciones anteriores al 1 de enero de 1956. Esa fecha replica la solución adoptada en la comunidad autónoma de Galicia, donde el Reglamento de la Ley del Suelo exige que la edificación sea identificable en las fotografías aéreas del llamado “vuelo americano” de 1956 para considerarla tipología tradicional. El vuelo de ese año constituye, también en la Comunitat Valenciana, el primer registro gráfico sistemático de cobertura total del territorio, de modo que ofrece un criterio empírico, accesible y fácilmente comprobable tanto para la Administración como para la ciudadanía. Utilizar la misma referencia refuerza la coherencia interterritorial y facilita la interpretación jurisprudencial.

En segundo lugar, se condiciona la concesión de la licencia a que el edificio conserve una estructura reconocible que permita identificar su planta y su volumetría originarias. Con ello se elimina la posibilidad de reconstruir simples vestigios y se concentra la habilitación en inmuebles que posean una base material suficiente para preservar la lectura histórica del conjunto. La exclusión expresa de los restos que no alcancen la antigua cumbrera cierra la puerta a operaciones meramente especulativas y articula una protección efectiva del paisaje rural, en línea con el principio de mínimo impacto que la legislación medioambiental y patrimonial impone para este tipo de actuaciones.

El tercer pilar reside en el límite de volumen y en la apertura a adaptaciones imprescindibles para garantizar seguridad, salubridad, accesibilidad y eficiencia energética, siempre que no alteren la imagen exterior. Se combina así la preservación de la fisonomía con la exigencia de las prestaciones propias de la edificación contemporánea, condición indispensable para hacer viable su reutilización económica. La regulación gallega -que permite la reforma, rehabilitación y reconstrucción de edificaciones tradicionales incluso ampliando el volumen hasta el cincuenta por ciento, siempre que se mantengan las características esenciales del edificio- demuestra que esa flexibilidad no pone en riesgo el patrimonio si se sujeta a una evaluación técnica rigurosa y a la tutela municipal. La norma valenciana, al circunscribirse al volumen original, adopta incluso un criterio más restrictivo, equilibrando la protección paisajística con la funcionalidad.

La habilitación de los usos terciarios en estas edificaciones obedece a la realidad económica del medio rural. La vivienda unifamiliar aislada, finalidad habitual de la rehabilitación tradicional, no siempre genera suficientes retornos para justificar la inversión. En cambio, la implantación de alojamientos de turismo rural, pequeñas bodegas, obradores artesanales o pequeños espacios de restauración convierte al inmueble en foco de actividad y revitaliza su entorno sin exigir infraestructuras urbanísticas adicionales, pues la ley mantiene la calificación de suelo no urbanizable. Con ello se evita la dispersión residencial, se refuerza la identidad local y se alinea la política territorial con los objetivos europeos de economía circular y preservación del paisaje cultural.

Por último, la fórmula “sin necesidad de que el planeamiento delimite previamente su ámbito” sintetiza la eficacia directa del precepto. De este modo se supera la dependencia de una eventual modificación del plan general, procedimiento largo y costoso que, en la práctica, frenaba las intervenciones más urgentes. La actuación se canaliza a través de la licencia urbanística, título habilitante ya perfilado en la normativa común y dotado de mecanismos de control técnico y patrimonial suficientes. Al mismo tiempo, la remisión a la legislación sectorial y patrimonial en el articulado de la ley -aunque implícita- preserva la integridad del sistema de autorizaciones, evitando solapamientos competenciales y garantizando la coherencia con la normativa de patrimonio cultural, paisajística y ambiental.

En síntesis, el artículo 76 conjuga tradición y desarrollo, seguridad jurídica y agilidad administrativa, protección cultural y dinamismo económico. Fija un marco normativo estable que impulsa la puesta en valor de la arquitectura tradicional rural con criterios de sostenibilidad y rigor técnico, asegurando que la reconstrucción de estas edificaciones se convierta en motor de cohesión social y territorial, y no en fuente de degradación o banalización paisajística.

5. La nueva regulación de las órdenes individualizadas de minimización.

En la sección sexta del capítulo correspondiente al suelo no urbanizable se regulan las órdenes individualizadas de minimización.

Se propone dar una nueva regulación a la actual minimización de impactos del TRLOTUP.

Desde al menos el año 1992 todas las leyes urbanísticas aprobadas han previsto mecanismos para regularizar las casetas y grupos de viviendas ilegales existentes en suelo no urbanizable. Ninguna hasta ahora ha conseguido lo que se pretendió.

La LOTUP, sobre todo tras la reforma de 2019, llegó más lejos que ninguna de las anteriores, al permitir incluso regularizar edificaciones respecto de las cuales aún era posible el ejercicio de las potestades de disciplina urbanística. Desde entonces se ha intentado facilitar estas regularizaciones, para lo que se han editado guías por la Conselleria.

Sin embargo, y pese a las facilidades, no consta hasta ahora que se haya aprobado ningún Plan especial, son pocas las licencias de minimización resueltas definitivamente.

La propuesta contiene una Disposición transitoria que permite los procedimientos ya iniciados al amparo de los artículos 228 a 231 del TRLOTUP para regularizar edificaciones no autorizadas completamente acabadas antes del 20 de agosto de 2014 respecto de las que no hubiera concluido el plazo para ejercitar por la Administración sus potestades de protección de la legalidad urbanística, puedan continuar conforme a lo previsto en esa legislación.

En lugar de los complejos procedimientos de regularización o de legalización diseñados por el TRLOTUP, que en la práctica han fracasado, lo que se propone es una nueva figura: la orden individualizada de minimización, la cual puede ser dictada por los Ayuntamientos en relación con "*las edificaciones existentes en suelo no urbanizable implantadas al margen de los procesos de autorización legalmente previstos respecto de las que no quepa ejercitar por la Administración sus potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística"*.

Mientras no se dicte la orden individualizada de minimización en esas edificaciones no puede efectuarse obra alguna (ni de mantenimiento) ni tampoco sería posible conceder licencia de ocupación (necesaria para conectar servicios).

Si el Ayuntamiento considera que "*la existencia de estas edificaciones produce un impacto territorial negativo sobre su entorno que podría minimizarse*", en tal caso puede iniciar el procedimiento para dictar la orden individualizada de minimización.

Si el particular quiere efectuar en la edificación obras de mantenimiento, conservación o reforma u obtener autorización de ocupación (para la nueva contratación de algún servicio), entonces deberá solicitar antes que se inicie el procedimiento para dictar la orden de minimización.

La orden de minimización puede:

-Ordenar la ejecución de las obras que resulten necesarias para no perturbar la seguridad, salubridad y el ornato o paisaje del entorno.

-Obligar que los servicios básicos necesarios se resuelvan mediante instalaciones de carácter autónomo, ambientalmente sostenibles y sujetas a la normativa sectorial aplicable.

-Excepcionalmente, podrá autorizar la acometida a servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y energía eléctrica por compañía suministradora, siempre que éstos estén accesibles, la compañía suministradora acredite la viabilidad de la acometida y no induzcan a la implantación de nuevas edificaciones.

La orden de minimización es de obligado cumplimiento. Su incumplimiento hablita a la Administración a adoptar las medidas coercitivas necesarias para conseguir el efectivo cese del uso de la edificación.

Si el particular ejecuta lo ordenado, la Administración lo ha de verificar. Y una vez verificado, el particular puede ejecutar (previa licencia ordinaria) obras de conservación y mantenimiento que no impliquen la reforma, ampliación o consolidación de lo ilegalmente construido. En las mismas condiciones podrá autorizarse la ocupación de la edificación, lo que le permitirá nuevas conexiones de servicios.

Se eliminan los Planes especiales de minimización, que no han sido un instrumento que haya servido hasta ahora.

En cambio, se prevé que el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de los afectados, podrá aprobar y ejecutar proyectos de obra pública para implantar redes de servicios básicos dirigidos a minimizar núcleos de edificaciones erigidas al margen de los procesos de autorización legalmente previstos respecto de las que no quepa ejercitar por la Administración sus potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística. El coste de estas obras se repercutirá entre todos los propietarios de las edificaciones afectadas. Concluidas las actuaciones previstas en el proyecto de obra pública y una vez satisfecho por el propietario afectado el importe de su cuota, podrán efectuarse obras de conservación y mantenimiento que no impliquen la reforma, ampliación o consolidación de lo ilegalmente construido. En las mismas condiciones podrá autorizarse la ocupación de la edificación.

3.8. EL TÍTULO III RELATIVO AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.

"El título III de la ley se dedica al planeamiento urbanístico municipal.
Una de las principales novedades de esta ley es la profunda reforma del modelo de planeamiento urbanístico municipal. El modelo vigente, basado en un plan general rígido, extenso y excesivamente cargado de contenido técnico y jurídico, se ha mostrado incapaz de acompasar los cambios sociales, económicos y ambientales que afectan al territorio. Su complejidad ha contribuido a dilatar su tramitación y dificultar su revisión, comprometiendo así su utilidad como instrumento de gestión.
La nueva ley redefine el papel del plan general, que deja de ser el instrumento que fija directamente el estatuto jurídico del suelo y los derechos y deberes de los propietarios. En lugar de ello, pasa a configurarse como un instrumento esencialmente estratégico y directivo. Su contenido se simplifica y se orienta a establecer los elementos estructurales del modelo territorial municipal: delimita las clases de suelo, define los objetivos territoriales básicos y fija los criterios que deberán respetar los instrumentos de desarrollo. De este modo, se le dota de mayor flexibilidad, se facilita su aprobación y revisión, y se asegura una mejor adaptación a los cambios.
La regulación detallada, la atribución de derechos y deberes urbanísticos y la ordenación pormenorizada del territorio pasan ahora a los planes operativos: el plan pormenorizado, el plan parcial y, cuando proceda, el plan de reforma interior. Son estos los que despliegan los efectos jurídicos concretos sobre el suelo, concentrando así la función normativa en los instrumentos más directamente vinculados a la ejecución urbanística.
En suelo urbano, el nuevo plan general se limita a identificar el perímetro del tejido consolidado y a prever los usos globales del territorio, que serán concretados por los instrumentos de desarrollo. En suelo urbanizable, delimita los ámbitos residenciales, productivos y terciarios, y define las pautas que han de orientar la futura sectorización y la determinación de edificabilidades. En suelo no urbanizable, distingue entre suelo común y suelo protegido: en el primero se enumeran los usos prohibidos, y en el segundo se concretan los usos permitidos y los sometidos a condiciones. La documentación exigible al plan general se reduce al mínimo necesario para justificar sus determinaciones, acortando plazos de elaboración y facilitando su revisión periódica.
Para los municipios con menos de mil habitantes o en riesgo de despoblación, se crea el plan urbanístico simplificado. Este integra en un solo documento la ordenación estructural y pormenorizada, adapta las exigencias técnicas a las características del núcleo y reserva ámbitos razonables para nuevas iniciativas económicas, todo ello mediante un procedimiento abreviado y proporcionado a su escala.
La tramitación de los planes municipales se racionaliza. La Generalitat, a través de las comisiones territoriales de urbanismo, mantiene la competencia para aprobar definitivamente los planes generales y los planes urbanísticos simplificados. La aprobación definitiva del resto de figuras -planes pormenorizados, parciales, de reforma interior y estudios de detalle- corresponde al ayuntamiento. La ley clarifica cada fase del procedimiento, agiliza la emisión de informes sectoriales mediante mecanismos de colaboración autonómica, regula el régimen aplicable a los planes promovidos

por iniciativa privada e incorpora la evaluación ambiental estratégica conforme a los principios de simplificación y coordinación administrativa.
En conjunto, el nuevo modelo de planeamiento urbanístico municipal propone un sistema más ágil, flexible y operativo. Sitúa al plan general en su verdadero papel como instrumento estratégico, traslada la regulación detallada a los planes operativos y ofrece, a través del plan urbanístico simplificado, una solución realista y eficaz para los municipios de menor tamaño. Con ello se logra un planeamiento municipal más dinámico, adaptado al cambio y plenamente compatible con la seguridad jurídica y la sostenibilidad territorial".
(Exposición de motivos, apartado V)

1. Consideración previa.

El Título III representa la gran apuesta de la ley valenciana por un planeamiento municipal flexible, operativo y alineado con la mejor doctrina urbanística contemporánea. Desde hace años se viene denunciando la "crisis del plan general": un instrumento concebido para escenarios de crecimiento estable que hoy se revela excesivamente reglamentista, lento de tramitar y vulnerable a la impugnación judicial. José María Baño León lo calificó de "plan urbanístico en ruina" y propuso una "reconstrucción" que lo libere de su petrificación normativa, mientras Manuel Benabent-Fernández de Córdoba advertía de la "insoportable rigidez" del modelo y de la necesidad de un cambio radical. Partiendo de ese diagnóstico, la ley valenciana rehúye el continuismo y formula un sistema de planeamiento que gira sobre una idea esencial: convertir el plan general en un documento directivo y estratégico, reservando a los planes de desarrollo la configuración de derechos y deberes concretos.

El texto legal sustituye, así, la lógica enciclopédica del plan único por una cadena de instrumentos graduados -plan general, plan pormenorizado, plan parcial, plan de reforma interior, catálogo de protecciones, plan especial, estudio de detalle y, para los municipios pequeños, plan urbanístico simplificado- en la que cada figura actúa dentro de un ámbito competencial y de detalle proporcionado. El nuevo plan general delimita las grandes clases de suelo, fija los objetivos territoriales básicos y define la infraestructura verde y la red primaria de dotaciones, pero ya no patrimonializa edificabilidades ni impone cargas individualizadas. Esa función pasa al plan pormenorizado en suelo urbano y, en suelo urbanizable, al plan parcial, que concretan alineaciones, rasantes, áreas de reparto, aprovechamientos tipo y unidades de ejecución, desplegando con ello el haz de facultades y deberes establecido en el Título II. De esta forma se evita que la impugnación de una decisión estructural arrastre la nulidad de todo el estatuto patrimonial del municipio, uno de los riesgos que la jurisprudencia ha puesto reiteradamente de relieve.

La ley simplifica drásticamente el contenido documental de cada figura: se prohíbe exigir estudios no previstos en norma con rango de ley, se impone el principio de "mínimo contenido necesario" y se renuncia a reproducir en los planes normativa sectorial ya vigente. Paralelamente, se digitaliza el procedimiento mediante la obligación de emplear cartografía estandarizada en soporte digital y la Plataforma

Urbanística Digital que integrará la tramitación y la participación pública. Estos dos elementos -contenidos reducidos y tramitación electrónica- permiten acortar de forma apreciable los cronogramas actuales, en los que la aprobación de un plan general podía superar la década.

El modelo procedimental también se reordena. La evaluación ambiental estratégica se integra desde la fase de avance; los informes sectoriales quedan sujetos a un plazo de un mes y, si no se emiten a tiempo, se presumen favorables; se articulan mecanismos de colaboración autonómica para resolver contradicciones entre informes; y se exige que los cambios sustanciales tras la información pública se sometan a un nuevo -pero abreviado- trámite de alegaciones. Además, se establecen plazos máximos de tres meses para la aprobación definitiva autonómica y de cuatro para la emisión de la declaración ambiental, con efectos jurídicos definidos para el silencio. El resultado es un procedimiento más previsible y con menor riesgo de caducidad o nulidad sobrevenida.

Una segunda innovación es la creación del plan urbanístico simplificado para municipios de menos de mil habitantes o en riesgo de despoblación. Este instrumento integra en un solo documento la ordenación estructural y pormenorizada, adapta exigencias técnicas y suprime reservas de vivienda protegida y determinados estándares dotacionales, permitiendo a los pequeños ayuntamientos disponer de un plan vigente mediante un procedimiento abreviado y proporcionado a su realidad demográfica.

En síntesis, el Título III da respuesta a la crisis del plan general apostando por un instrumento estratégico, ligero y evaluable que guía la evolución del territorio sin incurrir en el detallismo que lastra su adaptación. La configuración de los derechos y deberes urbanísticos se traslada a planes de escala adecuada, dotados de procedimientos más ágiles y de repercusión jurídica inmediata. La digitalización, la reducción documental y la clarificación de competencias completan un sistema orientado a ganar rapidez, seguridad jurídica y capacidad de respuesta, principios indispensables para que el planeamiento vuelva a ser una herramienta eficaz al servicio de la ciudadanía y del desarrollo equilibrado de la Comunitat Valenciana.

2. Justificación genérica y resumen.

Introducción.

El Título III reconfigura de modo significativo el planeamiento urbanístico municipal. La pieza clave del cambio es clara: el plan general deja de generar por sí mismo efectos jurídico-privativos y pasa a ser un instrumento estrictamente directivo y estructural. No fija áreas de reparto ni asigna aprovechamientos; orienta, ordena a gran escala y condiciona, pero no atribuye derechos urbanísticos. La exposición de motivos lo subraya como una de las mayores novedades del texto, con especial énfasis en el suelo urbanizable, donde el plan general únicamente enmarca ámbitos y criterios y traslada al plan parcial -y, en el suelo urbano, al plan

pormenorizado- la concreción jurídico-efectiva de la ordenación. Esta mutación pretende desbloquear la práctica del planeamiento, aligerar el plan general, acercar la eficacia a los instrumentos de desarrollo y ganar trazabilidad entre plan, gestión y urbanización, preservando a la vez la coherencia del modelo municipal.

El Título III se articula en dos capítulos. El primero define las piezas del sistema -con especial atención a la nueva función del plan general y al reparto de contenidos entre ordenación directiva/estructural y pormenorizada- e incorpora principios de mínima documentación, soporte digital homogéneo y plataforma telemática para la tramitación y la participación. El segundo ordena competencias y procedimientos, estabiliza las reglas de evaluación ambiental, hace operativas las aprobaciones parciales o supeditadas y clarifica la tramitación simultánea de instrumentos, siempre con precedencia aprobatoria del plan general. El resultado es un esquema más ágil y legible, que sitúa el reconocimiento de derechos donde debe estar: en los planes que están más cerca de la ejecución.

Capítulo I. Los instrumentos de planeamiento.

El Capítulo I fija el elenco de instrumentos y, sobre todo, redibuja sus funciones con una frontera nítida entre lo directivo/estructural y lo pormenorizado. Se confirma un catálogo clásico -plan general, plan pormenorizado, planes parciales y de reforma interior, planes especiales, estudios de detalle y catálogos, junto con el plan urbanístico simplificado-, pero el reparto de contenidos cambia sustancialmente porque el plan general ya no se adentra en la creación del estatuto jurídico de la propiedad. La ley impone también principios de mínimo contenido necesario, prohibición de cargas documentales ajenas a la escala del instrumento, cartografía digital común y una plataforma urbanística digital para tramitación y participación, que homogeneizan procedimientos y facilitan el control de calidad.

La definición del plan general es clara: establece las directrices y la ordenación estructural del municipio -las líneas estratégicas, la clasificación general del suelo, la estructura de infraestructura verde y la red primaria, y el marco de usos en el suelo no urbanizable-, pero no desciende a la ordenación pormenorizada. En suelo urbano delimita y orienta a gran escala, sin fijar alineaciones, zonas, edificabilidades o usos detallados, que pasan íntegramente al plan pormenorizado. En suelo urbanizable acota ámbitos residenciales, industriales o terciarios y fija criterios para la futura sectorización, pero no delimita áreas de reparto ni establece aprovechamiento tipo; esa función corresponde al plan parcial, que incluso puede ajustar el perímetro de urbanizable que dibujó el plan general para adaptarlo a la escala de detalle. En suelo no urbanizable, el plan general distribuye categorías y establece el marco de usos prohibidos o permitidos, sin desbordar el plano estructural. Este rediseño aligera el plan, reduce su conflictividad y encaja la eficacia donde resulta más gobernable y evaluable.

El plan pormenorizado asume, en el suelo urbano, la construcción del estatuto concreto del derecho: delimita zonas y ordenanzas, define la red de dotaciones en detalle, fija alineaciones y rasantes, determina áreas de reparto y el

aprovechamiento tipo, establece reservas de vivienda protegida, configura unidades de ejecución y regula actuaciones de dotación. Es, por tanto, el instrumento que concreta y atribuye, en su caso, facultades edificatorias bajo las reglas de equidistribución y cesión, todo ello dentro del marco directivo del plan general. A su lado, el plan parcial se convierte en la pieza clave del suelo urbanizable: define sector, área de reparto y aprovechamiento tipo y aterriza la ordenación para su ejecución, partiendo de los criterios del plan general. Los planes de reforma interior, especiales, estudios de detalle y catálogos conservan su función, con la precisión de que catálogos y planes especiales pueden aprobarse sin plan general previo cuando su naturaleza lo permite, evitando cuellos de botella innecesarios.

El Capítulo I incorpora, además, el plan urbanístico simplificado, diseñado para municipios de menor población o en riesgo de despoblación. Este instrumento integra en un único documento la ordenación estructural y la pormenorizada, delimita el suelo urbano y puede prever pequeñas ampliaciones residenciales coherentes con la morfología tradicional, así como un único perímetro para actividades industriales con su ordenación y reglas de ejecución. Su documentación es especialmente sucinta y la Generalitat puede colaborar, a solicitud municipal, en la obtención de informes sectoriales. Se trata de una solución realista que adecua exigencias a la escala local sin desproteger garantías. En síntesis, este capítulo reordena el sistema en torno a una idea sencilla y eficaz: el plan general dirige y estructura; los planes de desarrollo concretan, reparten y, cuando procede, generan los efectos jurídico-privativos. Con ello se corrigen inercias que habían sobredimensionado el plan general y se mejora la adaptabilidad del planeamiento a los cambios demográficos, económicos y ambientales del municipio.

Capítulo II. Tramitación, aprobación y vigencia.

El Capítulo II se centra en hacer el procedimiento previsible y proporcionado, con un reparto de competencias que refuerza el protagonismo municipal en los instrumentos operativos y preserva la intervención autonómica cuando se decide sobre la estructura de la ciudad. La aprobación definitiva de los planes generales y de los planes urbanísticos simplificados corresponde a la Generalitat, a través de las comisiones territoriales de urbanismo; la de los planes pormenorizados, parciales, de reforma interior, planes especiales, estudios de detalle y catálogos es municipal. Esta distinción se replica en la determinación del órgano ambiental: autonómico cuando la aprobación definitiva es autonómica y municipal en el resto, con independencia orgánica garantizada.

La evaluación ambiental estratégica se integra sin fricciones: el plan general sigue el procedimiento ordinario; el resto de los planes, incluido el de modificación del general, acude al cauce simplificado salvo elevación motivada del órgano ambiental. Se fijan plazos de emisión y vigencia de la declaración ambiental estratégica, con posibilidad de prórroga, lo que aporta certidumbre temporal y evita caducidades sorpresivas. La aprobación definitiva autonómica se somete a un

plazo cierto y a límites materiales claros: no puede cuestionar la interpretación local del interés público salvo por razones de interés supramunicipal o infracción de la legalidad estatal o autonómica. Además, se institucionalizan las aprobaciones parciales y las supeditadas, herramientas que permiten salvar el grueso del plan y condicionar técnicamente lo que exige ajuste, reduciendo reprocesos y litigiosidad.

La secuencia del planeamiento general incorpora consulta pública previa, información al público, solicitud coordinada de informes sectoriales, declaración ambiental, aprobación provisional municipal y aprobación definitiva autonómica. En los municipios donde proceda el plan urbanístico simplificado, se acorta la tramitación: no se exige consulta previa y, si el órgano ambiental emite informe ambiental estratégico en el procedimiento simplificado, se pasa directamente de la información al público a la aprobación provisional. La conselleria puede colaborar, a petición municipal, en la solicitud de informes sectoriales, lo que acelera expedientes con escasos medios técnicos.

Para los instrumentos de desarrollo se replica el esqueleto procedimental del general, con especialidades acordes a su escala: no hay consulta previa, la aprobación definitiva es municipal y el cauce ambiental es, como regla, el simplificado. La ley admite, además, la tramitación simultánea de plan general y plan pormenorizado, con reglas precisas que permiten compartir base informativa y someter ambos documentos a información pública coordinada, manteniendo la precedencia aprobatoria del plan general. También abre la iniciativa de formulación de planes de desarrollo a los particulares, con garantías procedimentales y de decisión final pública, lo que diversifica la capacidad de impulso y descarga a las corporaciones de parte del trabajo de redacción.

En conjunto, el capítulo construye un “itinerario” replicable que combina cooperación interadministrativa, cronogramas realistas y herramientas de cierre efectivo de expedientes. Al casar esa arquitectura procedimental con el nuevo reparto de funciones sustantivas, el Título III consigue su propósito: un planeamiento que dirige desde arriba con criterios nítidos y crea derechos desde abajo con instrumentos de detalle, evaluables, ejecutables y más próximos a la gestión. En palabras de la propia exposición de motivos, la novedad descansa en descargar al plan general de atribuciones que no le son propias y convertirlo en el marco coherente que habilita y condiciona la acción de los planes que, ahora sí, producen los efectos jurídicos que interesan a la ciudadanía y a los operadores.

Conclusión.

La redacción del Título III enfatizar tres ideas: la transformación del plan general en un instrumento estratégico-estructural sin efectos privativos; la concentración de la eficacia jurídica en el plan pormenorizado y en el plan parcial, según el suelo de que se trate; y un procedimiento simplificado y seguro, con competencias definidas, evaluación ambiental integrada y herramientas de aprobación que evitan

bloqueos. No es un retoque de técnica, sino un cambio de modelo orientado a claridad, ejecución y seguridad jurídica.

3. La crisis del plan general.

Desde 2010 se ha asentado en la doctrina española la idea de que el plan general, concebido como reglamento integral que pretende predeterminar con detalle el futuro de toda la ciudad, atraviesa una crisis funcional y de legitimidad. La crítica apunta a su carácter estático, su hipertrofia documental y procedimental, y la consiguiente incapacidad para acompasar la velocidad de los cambios económicos, sociales y ambientales. En términos tanto jurídicos como urbanísticos, el plan general "petrificado" ha dejado de ser operativo: tarda años en tramitarse, nace con diagnósticos desfasados y concentra conflictos que acaban en los tribunales. La literatura de referencia es unánime en ese diagnóstico, desde la denuncia de la "insoportable rigidez" del plan hasta la constatación de que la noción de plan general que recogen las leyes autonómicas "no responde a las necesidades públicas".

Una parte importante de esa crisis deriva de la naturaleza jurídica que la jurisprudencia ha reiterado para el planeamiento: el plan es reglamento. La concepción monista de la nulidad, aplicada durante años con rigor, hacía que cualquier vicio sustantivo o formal arrastrara la invalidez total del instrumento y produjera efectos ex tunc, con la consiguiente "nulidad en cascada" sobre planes derivados y actos aplicativos no firmes. A la vista de sus consecuencias, una línea doctrinal ha caricaturizado esa situación como una auténtica "potestas diabólica" del planeamiento: excesiva complejidad, ensimismamiento técnico, asimilación rígida a la categoría normativa y, por ende, alta exposición a la anulación. El resultado práctico era –y en gran medida sigue siendo– inseguridad para administraciones, operadores y ciudadanía.

Desde 2020 el Tribunal Supremo ha empezado a modular esos efectos, abriendo paso a la nulidad parcial cuando el vicio es escindible por determinaciones o por ámbitos territoriales. Las sentencias 318/2020, de 4 de marzo, y 569/2020, de 27 de mayo, marcan el giro: no siempre es necesario arrasar todo el plan si el defecto afecta a partes concretas. Con posterioridad, resoluciones de 2022 y 2023 han consolidado esa senda, enfatizando además la proporcionalidad en la valoración de los vicios procedimentales. Aunque esta evolución atenúa la devastación jurídica, no elimina la raíz del problema: mientras el plan general sea un reglamento denso y atributivo, seguirá expuesto a una litigiosidad extraordinaria.

El impacto práctico de esa fragilidad aflora con claridad en la vida municipal. Las anulaciones de planes o de sus modificaciones han acarreado indemnizaciones millonarias, reviviscencias de planes pretéritos y bloqueos prolongados. Casos recientes ilustran el coste financiero y de oportunidad que estas situaciones pueden imponer a las haciendas locales y a la gestión cotidiana del urbanismo, lo que refuerza la urgencia de un cambio de modelo.

En paralelo a ese escenario contencioso, la doctrina ha ido perfilando una propuesta de reconstrucción: un plan general de eficacia exclusivamente directiva o estratégica, que deje de ser el acto que "reparte" usos y edificabilidades y que, por tanto, no cree ni consolide por sí mismo derechos y deberes urbanísticos. Se trata de deslindar con nitidez dos planos: el del marco estratégico, donde se fijan la estructura urbana y territorial, las políticas y los objetivos de interés general; y el del planeamiento operativo o de desarrollo, donde, en el momento oportuno y con información actualizada, se concretan usos, intensidades y cargas en ámbitos determinados. Este desplazamiento del momento atributivo persigue devolver al plan su función de guía y coordinación, despojándolo de la carga de adjudicar expectativas privadas que hoy lo enredan y rigidizan.

El urbanismo proyectual y la planificación estratégica, defendidos por juristas y urbanistas, proporcionan el armazón intelectual de ese giro. Un plan directivo, más ligero y comprensible, favorece que la participación pública se centre en el modelo de ciudad –y no en la suma de alegaciones de propietarios en clave parcelaria–, refuerza la defensa del interés general y aumenta la capacidad de adaptación: los derechos edificatorios se precisan cuando existe una actuación real y viable, con condiciones económicas, sociales y ambientales conocidas, y no veinte años antes sobre la base de hipótesis. La lectura comparada de la crisis del planeamiento en España y de sus desafíos recientes insiste en esa "ampliación de los horizontes políticos" del plan, para que sea menos cartografía reglada y más instrumento de proyecto colectivo.

La comparación con Italia, utilizada por diversos autores como espejo útil, confirma que este tránsito es viable y, además, jurídicamente claro. En Emilia-Romaña, el Piano Strutturale Comunale es explícitamente no atributivo: no confiere potestad edificatoria alguna a las áreas y solo tiene eficacia limitada para imponer vínculos no expropiatorios; la edificabilidad nace con el Piano Operativo. En Lombardía, la propia ley establece que el Documento di Piano "no contiene previsiones que produzcan efectos directos sobre el régimen jurídico de los suelos", y por eso es revisable con ciclos más cortos, mientras las reglas detalladas se canalizan por instrumentos separados. La Toscana, con su Piano Strutturale, encarna el mismo deslinde entre estrategia y regulación de la edificación. Son modelos que separan con precisión la visión estructural del territorio de la atribución concreta de aprovechamientos, y que reducen la fricción contenciosa asociada a esta última.

Con ese sustrato, la tesis que hoy predomina en la discusión española puede formularse sin ambages: mientras el plan general siga siendo un reglamento denso que asigna usos y edificabilidades, arrastrará rigidez, litigiosidad y desfase; si, por el contrario, se redefine como plan estratégico –sin eficacia atributiva inmediata–, podrá concentrarse en orientar la transformación urbana, coordinar escalas y políticas y fijar las salvaguardas ambientales y de cohesión, dejando la atribución de derechos a instrumentos de desarrollo más próximos en el tiempo a la ejecución. Es una conclusión que enlaza con propuestas formuladas desde el Derecho Administrativo y desde la planificación urbana, y que se ve reforzada por la

experiencia italiana y por la propia evolución jurisprudencial española, cuya modulación de la nulidad ayuda, pero no sustituye, el cambio de paradigma.

En suma, la salida a la crisis del plan general tradicional no pasa por multiplicar el detalle ni por blindar, aún más, su carácter normativo, sino por devolverle su papel de brújula estratégica, abierta, comprensible y controlable, capaz de orientar políticas y proyectos sin hipotecar anticipadamente el reparto de aprovechamientos. Allí donde el plan ha dejado de ser el lugar de los derechos para convertirse en el lugar de la estrategia, el sistema ha ganado en claridad, flexibilidad y seguridad; esa es, precisamente, la dirección en la que la doctrina más solvente recomienda avanzar.

4. Las posibles alternativas al sistema de planeamiento.

4.1. La opción de sustituir el plan urbanístico por la sucesiva aprobación de actuaciones parciales y de proyectos arquitectónicos concretos.

Se trataría de la propuesta más radical en la que desaparecería la figura del plan.

En Italia la doctrina ha hablado de un intento de "*desregulación urbanística*" que se habría producido en ese país a finales del pasado siglo, en el que el plan urbanístico se puso en discusión y se propuso su sustitución en la práctica por la sucesiva aprobación de actuaciones parciales y proyectos arquitectónicos (sin vinculación con ningún planeamiento general previo), instrumentos que estarían mejor adaptados para gobernar una sociedad y una economía en rápida transformación. La solución consistente en huir del plan urbanístico no es nueva y también hay precedentes de ello en España. No muchos años después de la aprobación de la Ley de Suelo de 1956, la Ley 194/1963, de 28 de diciembre, que aprobó el primer Plan de Desarrollo Económico y Social, permitió que se crearan polos y polígonos industriales al margen de lo previsto en el planeamiento general y sin necesidad de su modificación. Y unos años después, el Decreto-ley 7/1970, de 27 de junio, sobre actuaciones urbanísticas urgentes, permitió delimitar áreas de actuación destinadas a la edificación de viviendas o al establecimiento de actividades productivas sin la previa existencia de planes generales y modificando directamente los existentes. Y, en la actualidad, ante la lentitud de la aprobación de los planes, las leyes autonómicas están previendo procedimientos especiales de aprobación de proyectos estratégicos autonómicos que tampoco exigen de la previa modificación de los correspondientes planes urbanísticos.

Sin embargo, esta primera opción sería aún más radical, puesto que eliminaría la idea de plan, que sería sustituida por la aprobación (sin planeamiento previo) de actuaciones parciales y proyectos arquitectónicos concretos, ello a través de procedimientos participativos y con aprobación de la colectividad local a través de su Ayuntamiento. Como se ha señalado por algunos, se trataría de sustituir el urbanismo por la arquitectura.

Esa alternativa suscita muchas dudas. La ciudad es un hecho colectivo y es la colectividad, a través de sus representantes, la que ha de tomar las decisiones últimas respecto a cómo haya de quedar ordenada. El plan urbanístico, elaborado por los directos representantes de la colectividad y con una intensa participación ciudadana, parece un elemento necesario. A través del plan, con criterios de racionalidad y con una amplia participación, es como se puede garantizar el desarrollo sostenible de las ciudades. Ello sin perjuicio de las medidas de flexibilidad que resulten necesarias.

Por ello, esa primera opción se descarta.

4.2. La opción de un cambio radical en el modelo de planeamiento.

Otra opción consistiría en llevar a cabo un cambio radical en nuestro actual sistema de planeamiento.

Un ejemplo de esa opción es la propuesta efectuada por el profesor Baño León (*La obsolescencia de la idea de plan general*, REALA número 13, abril septiembre 2020). Resumimos las principales ideas de su propuesta, para de este modo hacernos una idea aproximada de lo que estamos hablando:

-Se pasaría de una concepción estática (imagen fija de lo que puede ser la ciudad) a una dinámica (visión acomodaticia a las necesidades sociales).

-La planificación estaría más centrada en la capacidad de reacción a los problemas de la ciudad y no en una previsión inmutable de lo que la ciudad va a ser.

-Los planes serían indicativos, orientativos, susceptibles por tanto de ser acomodados a las necesidades específicas que se derivan de la adecuación de la previsión o programación a la realidad de la ejecución del proyecto concreto.

-Sí existirían algunos elementos estables o fijos, con carácter prescriptivo. Tal es el caso de los suelos protegidos. Y de ciertos estándares ambientales. Y de determinadas limitaciones espaciales. Al margen de esos elementos esenciales, el nuevo Plan, que podría denominarse estratégico, debería ser orientativo y no vinculante.

-Cuando se acometa una actuación urbanística concreta ya de nueva urbanización o de reforma interior se requerirá, ahora sí, un plan operativo en sentido estricto, además de reglas o normas jurídicas que disciplinen los derechos y obligaciones de quienes intervienen en el proceso urbanístico, incluyendo naturalmente a los propietarios.

-Así, como regla general, se prescindiría del carácter vinculante del plan estratégico, en lo referente a los suelos protegidos y aquellos estándares que se consideren irrenunciables; el resto de las determinaciones del planificador serían

orientativas, susceptibles de adaptación, innovación o corrección en el plan operativo definitivo.

-El plan estratégico al someterse a evaluación ambiental está trazando una línea que lógicamente pueden seguir los planes operativos, pero es una directriz no una norma jurídica vinculante.

-Desaparece virtualmente la relación jerárquica entre instrumentos de ordenación. Como los planes estratégicos no contienen normas vinculantes sino simples orientaciones, los planes operativos podrán modificarlos siempre que exista una justificación objetiva y ambientalmente sostenible.

-La idea esencial desde 1956, Plan General/Plan Parcial, resulta prescindible en esta nueva concepción urbanística.

-Lo anterior no significa que el plan operativo no tenga otro límite que el que deriva de los suelos protegidos. En mayor o menor grado todas las Comunidades establecen normas prohibitivas en sus respectivas leyes que el planificador tendrá que respetar como la imposibilidad de edificar en zonas inundables, ponemos por caso. No se trata de desregular sino de agilizar la adaptación de los planes a los requerimientos actuales, hacer posible una ordenación racional del suelo.

-El nuevo plan estratégico ya no asignaría derechos. La orientación estratégica en la ordenación del territorio y del urbanismo ha de hacerse prescindiendo por completo de los usos y edificabilidad atribuidas a los propietarios y a la iniciativa privados.

-La asignación concreta del contenido patrimonial corresponde al plan operativo, en el cual se fijarán usos, edificabilidades y cesiones.

-La clasificación del suelo ya no es necesaria. Al no asignar el plan estratégico derechos desaparece completamente la necesidad de la técnica de la clasificación, ya que más allá del suelo no urbanizable, el resto podrá ser urbanizado (reurbanizado) o no en atención a las necesidades del interés público y de la inversión privada. Si se cambia la concepción hacia un plan estratégico, y se relega la determinación de derechos al momento del Plan operativo, la técnica de la clasificación es rigurosamente prescindible.

¿Es esa la solución a nuestro problema? De entrada, no resulta tarea fácil plasmar en un texto legal, con normas concretas, ese nuevo modelo. Ninguna legislación autonómica lo ha adoptado, por lo que no existe un caso concreto llevado a la práctica que tomar como modelo, ni tampoco ninguna experiencia real que acredite que esa propuesta vaya a solucionar el problema. Esa propuesta suscita numerosos interrogantes y, si bien podría solucionar algunos problemas, podría generar otros muchos.

Seguramente estas propuestas se inspiran en los modelos sugeridos sobre todo en Italia y que se han plasmado en alguna de las leyes urbanísticas regionales. La doctrina italiana (por ejemplo, Federico Oliva, *Nuevos enfoques de la planificación urbana en Italia*, en Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio número 4, 2000) ya había criticado la figura de su Plan de Regulación General en términos semejantes a las realizadas entre nosotros:

"*El actual PRG regula de forma preceptiva, mediante la calificación por zonas, el uso del suelo en todo el territorio municipal; reglamenta rígidamente alturas, densidad, tipologías y edificios que deben conservarse y define con precisión la localización de los servicios y las infraestructuras. Tiende a configurarse más como un "plan global detallado" que como un plan general (el master plan de origen racionalista o el "plan estructural" adoptado en muchos países europeos). En resumen, se trata de un instrumento rígido, que pinta una "ciudad del futuro" que ha de realizarse exactamente como está previsto, si bien después, precisamente por su rigidez preceptiva, es objeto de un continuo proceso de variación que, además de alargar los plazos de cada intervención (las variantes siguen el mismo procedimiento de aprobación que el plan), tiende inevitablemente a desnaturalizar el planteamiento original y muchos de sus contenidos específicos.*
Si un instrumento de este tipo podía ser de indudable eficacia en el período de expansión urbana (a principios del decenio de 1950 y finales del de 1970), cuando el contenido predominante de los planes era la urbanización de nuevos suelos ganados a las tierras agrícolas y gestionados mediante grandes sectores y planes detallados, hoy parece un instrumento eficaz sólo para la ciudad existente, donde sus "normas ordenadoras" garantizan derechos y valores, pero no para la transformación urbana, que es la problemática dominante en esta fase del desarrollo territorial italiano y, en cuyo marco, las "normas de transformación" sólo pueden determinar "certidumbres hipotéticas". La complejidad y rapidez del proceso de transformación urbana, la participación en el mismo de múltiples agentes, la aparición de nuevas exigencias y nuevas necesidades y la crisis de los recursos públicos son, todos ellos, elementos que concurren a buscar un instrumento distinto para la planificación urbana, a reformar el PRG".

En Italia se propuso desdoblar su plan de regulación general en dos instrumentos: el plan estructural y el plan operativo. Así se sugirió en la propuesta del Instituto Nacional de Urbanismo italiano de 1995. Ese modelo, que no ha llegado a implantarse en la legislación básica estatal, sí se ha plasmado en varias leyes urbanísticas regionales italianas. En ese sistema, el denominado plan estructural o estratégico contendría las opciones fundamentales de programación de la ordenación del territorio del municipio, pero sería luego el plan operativo el que ejecutaría de modo efectivo sus previsiones, con efectos conformadores del régimen de los suelos. Como de modo expreso se indicaba en el proyecto de ley estatal nº3519 (que nunca llegó a aprobarse), "*el plan estructural no vincula a la propiedad*", y es el plan operativo el que *"regula el régimen de los suelos"* (Ciudad y Territorio 147 de 2006). En definitiva, el plan estructural tendría carácter cognoscitivo del territorio, no prescriptivo y no conformador de los derechos de los propietarios, mientras que el plan operativo, tendría carácter prescriptivo y

conformador de los derechos de los propietarios. En palabras de Federico Oliva (Ciudad y Territorio 152-153 de 2007), el modelo de planificación propuesto y ya desarrollado por leyes regionales desdobla el plan en dos componentes:
"a) estructural, no conformadora de los derechos de los propietarios, no prescriptiva y no vinculante y, por consiguiente, sólo indicativa; se refiere a las opciones fundamentales para la ciudad y el territorio a medio-largo plazo;
b) operativa, concerniente a las transformaciones urbanísticas que se deberán realizar en el plazo de cinco años, además de una tercera componente reglamentaria, más tradicional, relativa a la gestión de los asentamientos existentes".

Sin embargo, y en realidad, en este modelo, tal y como se ha implantado en la práctica en las leyes regionales italianas, el plan general estructural sí contiene las normas ordenadoras para las intervenciones sobre la ciudad existente, que garantizan derechos y confieren valores. En cambio, en relación con las transformaciones futuras, el plan estructural únicamente indicaciones programáticas, es decir, no prescriptivas, para las transformaciones futuras, garantizando, así, la necesaria flexibilidad de diseño al plan operativo.

Si se examina con detalle la figura de ese plan estructural, tal y como, con distintas denominaciones, se regula en las diferentes leyes urbanísticas regionales italianas, se constata que ese instrumento no se limita a establecer directrices no vinculantes, pues también contiene reglas vinculantes directamente aplicables, ello tanto en relación con los suelos a preservar, como incluso en relación con los suelos urbanizados ya consolidados. En realidad, el carácter directivo y no conformador de derechos de esos planes se centraría en las áreas de posible desarrollo urbanístico.

En este sentido, veamos lo que sucede en la Ley regional de Véneto (Ley Regional nº11 de 23 de abril de 2004). El artículo 12.1 indica que *"el planeamiento urbanístico municipal se lleva a cabo a través del plan de ordenación municipal, que se divide en disposiciones estructurales, contenidas en el plan de ordenación territorial (PAT) y disposiciones operativas, contenidas en el plan de intervención (PI)"*. El artículo 12.2 de la Ley define ese plan estructural de este modo:

"*El Plan de Ordenamiento Territorial (PAT) es la herramienta de planificación que delinea las opciones estratégicas de planificación y desarrollo para el gobierno del territorio municipal, identificando las vocaciones e invariantes específicas de carácter geológico, geomorfológico, hidrogeológico, paisajístico, ambiental, histórico-monumental y arquitectónico, de acuerdo con los objetivos y lineamientos expresados en la planificación territorial de nivel superior y las necesidades de la comunidad local*".

Sin embargo, en el artículo 13, que regula en contenido del ese plan, observamos con claridad que, en relación con determinadas cuestiones, ese instrumento contiene reglas precisas directamente aplicables que no necesitan de una

posterior concreción a través del plan operativo. Así sucede con el contenido previsto en el punto 1.b del precepto:

"Regular, mediante la atribución de normas específicas de protección, las invariantes geológicas, geomorfológicas, hidrogeológicas, paisajísticas, ambientales, histórico-monumentales y arquitectónicas, de acuerdo con los objetivos y lineamientos expresados en la planificación territorial de nivel superior". El plan estructural establece también establece *"normas específicas en relación con los centros históricos, las zonas protegidas y las zonas tampón y las zonas agrícolas"* (letra h).

Y en relación con lo que se denomina "*áreas territoriales homogéneas*" (que en ciertos casos equivaldría a nuestros sectores de suelo urbanizable, el plan estructural determina *"los parámetros teóricos de dimensionamiento, la prestación de servicios, los límites y condiciones para el desarrollo de los asentamientos, para los cambios en el uso previsto y para las intervenciones de regeneración urbana sostenible, persiguiendo la integración de funciones y usos compatibles, el pleno aprovechamiento del potencial de asentamiento del tejido urbano existente y la contención del consumo de suelo, también de conformidad con la ley regional que contiene disposiciones para la contención del consumo de tierra"*.

En definitiva, ese plan estructural se asemeja mucho a lo que caracteriza a nuestro plan general estructural. Incluso regula cuestiones que nuestro plan general estructural remite al plan pormenorizado. Así, en el caso del plan estructural italiano este instrumento identifica las *"zonas de urbanización consolidada*", respecto de las cuales establece las correspondientes "*normas técnicas*" (artículo 12, apartados 1.o en relación con el apartado 3.c).

Si examinamos la Ley de Gobierno Territorial de la región de Trento (Ley regional nº15 de 4 de agosto de 2015), la Ley para el Gobierno del Territorio de Lombardía (Ley regional nº12 de 11 de marzo de 2005) o la Ley del Gobierno del Territorio de Emilia Romagna (Ley regional nº24 de 21 de diciembre de 2017), llegaríamos a la misma conclusión.

4.3. La opción de mantener el modelo, pero con cambios muy significativos.

Descartadas las opciones de suprimir la figura del plan urbanístico o de efectuar un cambio rupturista en su configuración, pasamos ahora a desarrollar la opción consistente en mantener el sistema de planeamiento, pero introduciendo cambios significativos dirigidos a su flexibilización.

Existe la idea de que el sistema de planeamiento actual es demasiado rígido y es incapaz de adecuarse al cambio de necesidades de los ciudadanos y a los programas de los agentes, respecto a los cuales representa un freno y no un estímulo y un apoyo.

Sin embargo, no parece ni posible ni conveniente que la solución consista en suprimir la figura del plan ni tampoco la de efectuar una reforma tan radical que convierta al plan general, en la práctica, en una figura inútil, meramente orientativa y sin ningún carácter vinculante.

Nuestro actual plan general estructural, a la vista de las experiencias de las distintas Comunidades Autónomas, así como también la de otros países (en particular Italia) puede ser un buen punto de partida a partir del cual introducir las modificaciones que resulten necesarias para alcanzar el objetivo que se pretende.

El nuevo modelo que se propone descansa sobre la figura del nuevo plan general.

Aunque sus determinaciones sean las propias de una ordenación estructural, el plan general no puede ser únicamente directivo, sino que, en la materia que le es propia, y con los matices que sean necesarios, ha de ser plenamente "operativo", en el sentido clásico que a este concepto le dio nuestra doctrina. El plan general a su escala, va a delimitar los suelos consolidados (suelo urbano), los susceptibles de transformación urbanística (suelo urbanizable), el suelo que en principio no es susceptible de transformación (el suelo no urbanizable común) y el suelo protegido (suelo no urbanizable protegido). En el suelo no urbanizable común el plan general deberá de modo efectivo establecer cuáles son los usos prohibidos. En el suelo no urbanizable protegido, cuales son excepcionalmente los usos permitidos. En esas cuestiones, no se trata de meras recomendaciones, sino de reglas directamente aplicables. En el suelo urbano, la ordenación detallada se remite al plan pormenorizado; y en el suelo urbanizable, el plan general realiza una primera delimitación de los sectores, sin fijar áreas de reparto, edificabilidades ni aprovechamiento tipo, que se concretarán en el plan parcial.

Además, el plan general establecerá criterios para la posible redelimitación de sectores -incluidas magnitudes orientativas, compatibilidades e incompatibilidades de uso y conexiones con la red de sistemas generales- dejando al plan parcial la precisión del perímetro sectorial y la fijación del aprovechamiento tipo y de las áreas de reparto.

En particular, habría que decidir qué determinaciones ha de establecer el plan general en relación con las áreas susceptibles de transformación. En ese punto, ciertamente, son posibles distintas soluciones, algunas de las cuales permitirían reducir la rigidez del Plan. Al respecto, existen varios modelos en las leyes autonómicas urbanísticas que pueden servir de inspiración. Las opciones serían:

a. El plan general no clasifica suelo urbanizable. El plan general sólo establece los criterios y directrices para los nuevos desarrollos de las actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico. La delimitación de los ámbitos de las actuaciones de transformación urbanística se efectúa a través de unas propuestas de delimitación en suelo rústico común y luego en el correspondiente Plan Parcial. Es la regulación establecida en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

b. El plan general delimita el suelo urbanizable pero no establece su sectorización ni su ordenación estructural. Se trataría de lo que algunas leyes autonómicas denominan suelo urbanizable sin sectorizar. En ese suelo urbanizable el plan general establecería los criterios mínimos para la delimitación de sectores, con indicación, en su caso, de las magnitudes máximas o mínimas de las actuaciones realizables, la asignación de usos incompatibles o prohibidos y de los usos autorizables o de posible implantación y, en su caso, las conexiones con la red de sistemas generales.

c. El plan general delimita el suelo urbanizable y lo divide en dos ámbitos: el suelo urbanizable sectorizado y el suelo urbanizable no sectorizado. Esta solución se encuentra en varias leyes autonómicas, como la del País Vasco y la de Madrid. En el suelo urbanizable no sectorizado, el plan general se limitaría a establecer los criterios mínimos para la delimitación de sectores, con indicación, en su caso, de las magnitudes máximas o mínimas de las actuaciones realizables, la asignación de usos incompatibles o prohibidos y de los usos autorizables o de posible implantación y, en su caso, las conexiones con la red de sistemas generales. En el suelo urbanizable sectorizado el propio plan general establece ya la delimitación del sector y fija la edificabilidad urbanística, del uso característico y de los usos compatibles que se prevean, con indicación del porcentaje máximo de edificabilidad urbanística.

d. El plan general delimita el suelo urbanizable y establece ya una primera sectorización -esto es, una delimitación inicial de los sectores-, pero sin fijar la edificabilidad, el aprovechamiento urbanístico ni las áreas de reparto; tales determinaciones, junto con la precisión del perímetro del sector, se reservan al plan parcial. Esta es la opción que adopta el anteproyecto: el plan general estructura y sectoriza inicialmente; el plan parcial concreta y atribuye los efectos jurídico-privativos.

La nueva regulación del planeamiento municipal que se propone se alinea, por tanto, con el modelo descrito en la letra d: el plan general define la ordenación directiva y estructural, clasifica el suelo, delimita los sectores del suelo urbanizable y fija los criterios para su redelimitación; la ordenación pormenorizada -incluidas la delimitación definitiva del sector, las áreas de reparto, el aprovechamiento tipo, las zonas y sus ordenanzas- se establece en los planes parciales y en el plan pormenorizado. Con ello se gana flexibilidad en la aprobación y revisión del plan general y se traslada la decisión operativa al instrumento más próximo a la ejecución.

5. La nueva regulación del planeamiento municipal que se propone.

El texto que se ha preparado opta por lo que, en el aparado anterior, hemos denominado opción d dentro de la tercera de las alternativas (la de mantener el plan, pero con cambios muy significativos).

El sistema de planeamiento municipal, en lo que podríamos denominar el régimen común, se articularía básicamente en estos instrumentos: plan general, plan pormenorizado, plan parcial y plan de reforma interior.

Además, se establecería un régimen especial para pequeños municipios, en el que el único instrumento de planeamiento sería el plan urbanístico simplificado.

5.1. El nuevo modelo de plan general.

La principal novedad del anteproyecto es que redefine a fondo qué es y para qué sirve el plan general. Partimos de un diagnóstico claro: el modelo tradicional, pensado para un contexto de crecimiento estable, se ha vuelto demasiado rígido, lento y vulnerable, hasta el punto de que su tramitación y revisión suelen prolongarse durante años y las impugnaciones judiciales bloquean decisiones esenciales. Ya nos hemos referido antes a la "crisis del plan general" y hemos explicado que el remedio pasa por liberar a este instrumento de una carga normativa que no le es propia y que dificulta su adaptación al cambio. En vez de ser un gran reglamento enciclopédico, el plan general debe recuperar su función de guía: fijar la visión de ciudad, ordenar lo estructural y orientar, sin repartir por sí mismo usos, edificabilidades ni cargas. Además, en el suelo urbanizable, realizará una primera delimitación de los sectores cuya concreción ejecutiva corresponderá al plan parcial.

Con esa idea, el anteproyecto convierte el plan general en un instrumento directivo y estratégico. Su contenido se simplifica y se centra en lo esencial: delimitar las grandes piezas del modelo territorial municipal, definir objetivos y criterios y dibujar la estructura que organiza el conjunto -incluida la red primaria y la infraestructura verde-, incorporando la primera delimitación de los sectores del suelo urbanizable y los criterios para su eventual redelimitación, dejando para los planes de desarrollo la concreción de derechos y deberes. Esta separación de planos -lo estratégico por un lado y lo operativo por otro- es la clave del cambio y pretende devolver agilidad al sistema sin merma de seguridad jurídica. El plan general "deja de ser el instrumento que fija directamente el estatuto jurídico del suelo" y pasa a ser "esencialmente estratégico y directivo".

Ese giro tiene consecuencias prácticas inmediatas. En suelo urbano, el plan general identifica el perímetro del tejido y establece los usos globales y los objetivos a tener en cuenta por los instrumentos que bajan al detalle; en suelo urbanizable, realiza una primera delimitación de los sectores y fija pautas para su desarrollo, sin fijar áreas de reparto, edificabilidades ni aprovechamiento tipo; y en suelo no urbanizable distingue entre suelo protegido y común, orientando la regulación de usos. Es decir, orienta, condiciona y coordina, pero no "patrimonializa" edificabilidades ni impone cargas individualizadas. Esa función jurídica concreta se traslada al plan pormenorizado en el suelo urbano y al plan parcial en el suelo urbanizable, que son los que determinan alineaciones, rasantes, áreas de reparto, aprovechamientos y unidades de ejecución, precisando la delimitación definitiva del sector cuando proceda.

La documentación exigible se reduce al “mínimo imprescindible”, se permite integrar piezas para hacer más manejable el expediente y se fija una regla clara de prevalencias para evitar contradicciones internas. El resultado es un plan más ligero de tramitar, más legible y, sobre todo, más fácil de revisar cuando cambian las circunstancias, lo que es básico en un entorno económico y social dinámico.

El nuevo papel del plan pormenorizado es coherente con esta arquitectura. Es el instrumento que despliega la ordenación detallada del suelo urbano y, con motivación, puede remitir ámbitos concretos a un plan de reforma interior o incluso coordinarse con el plan parcial para la ordenación pormenorizada de ámbitos contiguos de suelo urbanizable previamente sectorizados por el plan general, asumiendo los estándares del plan parcial cuando proceda. Con ello, la decisión de detalle se toma cerca de la ejecución, con información actualizada y con un marco estratégico claro, evitando que el plan general deba anticiparlo todo durante una década.

La nueva ley redefine con claridad el papel del plan general respecto del suelo urbanizable. Deja de ser el instrumento que “patrimonializa” anticipadamente edificabilidades y derechos para convertirse en la pieza que enmarca y orienta el desarrollo futuro. Su función es clasificar y delimitar el suelo urbanizable mediante una primera delimitación de sectores, fijar las directrices que deberán respetar los instrumentos de desarrollo y no establecer áreas de reparto ni el aprovechamiento tipo. Esa concreción se traslada al plan parcial, que es quien despliega la ordenación ejecutiva y atribuye los efectos jurídico-privativos.

En términos sustantivos, el plan general actúa como marco estratégico: delimita inicialmente los sectores del suelo urbanizable y define criterios para su redelimitación, incluyendo, cuando proceda, magnitudes orientativas de las actuaciones, compatibilidades e incompatibilidades de uso y conexiones con la red de sistemas generales. No reparte aún cargas ni beneficios, ni fija edificabilidades, lo que evita atribuciones prematuras y reduce la conflictividad contenciosa. El plan parcial, partiendo de esos criterios, precisa la delimitación definitiva del sector, define el área de reparto, fija el aprovechamiento tipo y puede ajustar con precisión el perímetro de urbanizable que esbozó el plan general para adecuarlo a la escala de detalle. Ese tránsito del plan estratégico al operativo permite que las decisiones más sensibles se tomen con información actualizada y en el momento en que van a ejecutarse.

La novedad reside, por tanto, en optar por un plan general directivo que delimita el suelo urbanizable y realiza una primera sectorización (delimitación inicial de sectores), decisión inspirada en soluciones comparadas y elegida para simplificar y flexibilizar el sistema. Se supera así el modelo enciclopédico y se articula una cadena de instrumentos en la que el plan general dirige y estructura, y el plan parcial concreta y gestiona. El resultado es un planeamiento más ágil, previsible y seguro, capaz de acompasar el desarrollo a la demanda real y a la disponibilidad de infraestructuras, sin perder la coherencia del modelo municipal.

El anteproyecto cuida, además, el tránsito desde los planes vigentes hacia el nuevo modelo. Consciente de la diversidad de situaciones municipales y de la importancia de no paralizar la gestión, dedica especial atención a las disposiciones transitorias para permitir que los planes actuales sigan aplicándose en lo compatible, incorporar la primera delimitación de sectores cuando proceda y ofrecer vías de adaptación global voluntaria, regulando con claridad las modificaciones puntuales mientras llega la revisión estratégica. Es una forma de combinar continuidad y cambio: se respeta la autonomía local, se evitan saltos al vacío y se ordena una convergencia gradual hacia el nuevo marco, que se declara como más "directivo y de alcance estratégico".

Desde la perspectiva de técnica normativa, el nuevo plan general también mejora la calidad del propio expediente. La regla del "mínimo contenido necesario" impide exigir estudios redundantes o no previstos por la ley, se prohíbe reproducir normativa sectorial ya vigente y se impulsa la digitalización -con cartografía estandarizada y un enfoque de expediente electrónico- para ganar trazabilidad y transparencia. La memoria explica que estos elementos, unidos a la reducción documental, acortan de forma apreciable los cronogramas de aprobación que hoy resultan inasumibles para muchas corporaciones locales.

En suma, la novedad del plan general radica en su reposicionamiento: deja de ser el documento que intenta regularlo todo y pasa a ser la brújula del modelo municipal. Marca objetivos, estructura el territorio, coordina políticas y fija límites, delimita inicialmente los sectores del suelo urbanizable, pero no anticipa la ingeniería jurídica de cada actuación; esa tarea se sitúa en los planes operativos, que son más ágiles, más próximos a la realidad y con efectos jurídicos inmediatos. El sistema que emerge es más flexible, porque permite ajustar el detalle cuando hay proyectos reales; es más seguro, porque reduce el riesgo de que una impugnación sobre una decisión estructural arrastre la nulidad de todo el "estatuto patrimonial" del municipio; y es más eficiente, porque separa con nitidez el tiempo de la estrategia del tiempo de la ejecución. La exposición de motivos y la memoria lo resumen bien: se trata de un "modelo de planeamiento municipal más ágil, flexible y operativo", que sitúa al plan general "en su verdadero papel" y que es plenamente compatible con la sostenibilidad territorial y la seguridad jurídica.

Ese es, en definitiva, el salto cualitativo: un plan general más ligero, evaluable y revisable, que guía la evolución de la ciudad y del territorio sin caer en el detallismo que lo petrifica, y que deja a los instrumentos de desarrollo la configuración concreta de derechos y deberes urbanísticos. Con ello, el planeamiento vuelve a ser una herramienta de proyecto colectivo -comprensible para la ciudadanía y utilizable por las administraciones- al servicio de un desarrollo equilibrado de la Comunitat Valenciana.

5.2. El régimen especial para los pequeños municipios: el plan urbanístico simplificado.

La figura del plan urbanístico simplificado nace para resolver un problema muy concreto y extendido: muchos municipios pequeños carecen de medios técnicos y económicos para sostener un plan general complejo y, por ello, acaban funcionando con instrumentos desfasados o con vacíos de ordenación que dificultan decisiones cotidianas. La ley propone una respuesta proporcionada y funcional: un plan único, más ligero y completo a la vez, pensado para municipios de menos de mil habitantes o para aquellos declarados en riesgo de despoblación. En estos supuestos el ayuntamiento puede optar, con plena seguridad jurídica, por un instrumento que vale simultáneamente como plan general y como plan pormenorizado, de modo que en un solo documento queden fijadas la visión estructural y las reglas de detalle que se aplican cada día en licencias y actuaciones. Esta dualidad de efectos -directivo y operativo- es la primera gran novedad y evita que la falta de escala condene al municipio a la inacción o a trámites interminables.

El contenido del plan se ajusta a la realidad de estos territorios. El anteproyecto le encarga delimitar el suelo urbano y fijar su perímetro, que es donde se despliega la ordenación pormenorizada, y le permite abrir pequeñas áreas de crecimiento contiguas con una lógica de continuidad morfológica: prolongar tramas y calles tradicionales, mantener densidades moderadas, atender un parque edificatorio que convive con usos agrarios y con una motorización reducida. Son pautas que acomodan la expansión a un tejido sensible y evitan diseños abstractos que no responden a la demanda real. En clave económica, el plan puede prever un único perímetro para nuevas actividades industriales o productivas y ordenar su ejecución, incluso por fases, de forma que el municipio disponga de suelo apto para iniciativas locales sin emprender desarrollos sobredimensionados. Todo ello se acompasa con un tratamiento prudente del suelo no urbanizable: el plan identifica los suelos protegidos conforme a la legislación sectorial y puede ordenar núcleos rurales tradicionales, reforzando la identidad del territorio.

La segunda novedad es la proporcionalidad en las exigencias. El plan urbanístico simplificado libera a estos municipios de reservas que, en su escala, resultan desproporcionadas o imposibles de cumplir: no impone una reserva de parque público y tampoco obliga a reservar suelo para vivienda protegida. La regla no es una renuncia a la calidad urbana, sino una adaptación a contextos donde el objetivo es, primero, consolidar servicios básicos y completar vacíos de trama; en ese marco, la propia ordenación de detalle y la articulación de pequeñas áreas de crecimiento permiten pautar dotaciones razonables. El resultado es una herramienta que se centra en lo que el municipio puede ejecutar efectivamente, alineada con la idea de que el planeamiento debe ser realista y operativo.

El expediente también se simplifica de manera decidida. La documentación exigible se reduce a la estrictamente necesaria: una memoria que combina información y diagnóstico con la justificación de la ordenación y un estudio

económico proporcional al alcance del plan; los planos de información y de ordenación; unas normas urbanísticas claras y los anexos legalmente imprescindibles, incluida, cuando proceda, la documentación ambiental. Además, la ley consagra dos garantías metodológicas que evitan la hipertrofia documental: la cláusula de "contenido mínimo imprescindible", que permite omitir piezas no procedentes con motivación expresa, y la prohibición de exigir documentos distintos de los previstos en la ley o en la normativa básica. Esta arquitectura de mínimos, junto con la posibilidad de integrar piezas para facilitar la lectura y reglas de prevalencia entre documentos, hace el expediente manejable sin sacrificar trazabilidad ni control.

La tramitación incorpora especialidades que recortan tiempos sin rebajar garantías. No es necesaria la consulta pública previa, lo que evita una fase redundante cuando el ámbito es reducido y la información local es directa. El órgano ambiental decide desde el inicio si procede el procedimiento ordinario o el simplificado; si emite informe ambiental estratégico, la aprobación provisional puede acordarse inmediatamente después de la información pública, ganando semanas en el calendario. Y, para ayudar de forma efectiva a la administración menor, la conselleria puede, a petición del municipio, asumir la solicitud de los informes sectoriales tras la aprobación inicial. De este modo, el ayuntamiento no queda solo frente a una constelación de órganos informantes que a menudo supera su capacidad de gestión. La coherencia institucional se refuerza, además, con una regla clara de competencias: la aprobación definitiva de estos planes corresponde a la administración autonómica, asegurando control de legalidad y visión supramunicipal, pero respetando la opción local por este instrumento.

La práctica demuestra que muchas dificultades de los pequeños municipios no están en el diseño de la ordenación, sino en la travesía del procedimiento. Por eso, la ley acompaña el plan simplificado con la misma lógica que aplica al resto del planeamiento: digitalización del expediente, cartografía estandarizada y resúmenes ejecutivos que facilitan la participación ciudadana. Esta cultura de "mínimos necesarios" y de tramitación electrónica no solo reduce costes, también aumenta la transparencia y la inteligibilidad de las decisiones, algo crucial cuando los equipos técnicos municipales son limitados y la ciudadanía busca respuestas claras. La memoria justificativa subraya esta orientación y la vincula con calendarios más previsibles y con menor riesgo de nulidades sobrevenidas, un problema frecuente cuando los procedimientos se dilatan sin control.

El diseño del plan simplificado, además, encaja con una transición ordenada desde situaciones previas. El anteproyecto prevé la conversión de antiguos proyectos de delimitación de suelo urbano y de determinadas normas subsidiarias en planes urbanísticos simplificados, lo que evita la ruptura y permite actualizar el marco municipal con un coste institucional asumible. Con ello se abre una vía rápida para municipios que ya habían avanzado en la delimitación básica, integrándola ahora en un instrumento completo y vigente.

Desde una perspectiva comparada, la solución valenciana se alinea con tendencias de otras comunidades que han creado regímenes simplificados para pequeños municipios, pero afina su alcance. Aragón, por ejemplo, permite planes generales simplificados con fuerte modulación documental e incluso regula zonas de borde para facilitar cierto desarrollo contiguo en núcleos de menor tamaño, con mecanismos de apoyo autonómico en la tramitación; la lógica es parecida: adaptar estándares y procedimientos a la escala local para que el planeamiento sea posible y útil. Cantabria, por su parte, flexibiliza contenido y estándares en pequeños municipios o en riesgo de despoblamiento. La figura valenciana comparte la finalidad, pero concentra en un solo instrumento todos los efectos del planeamiento municipal, con reglas claras sobre documentación mínima, reservas y tramitación ambiental, lo que aporta un plus de claridad y operatividad.

Las ventajas prácticas son nítidas. En términos de seguridad jurídica, disponer de un plan con valor de general y pormenorizado reduce la fragmentación, acorta la distancia entre previsión y aplicación y evita que la ejecución dependa de instrumentos que nunca llegan a redactarse por falta de medios. En términos de eficiencia, la documentación tasada, la prohibición de "añadidos" y la colaboración autonómica en informes sectoriales descargan a los ayuntamientos de cargas administrativas que no están en su mano resolver. Y en términos de calidad urbana, el enfoque de crecimiento contiguo y el perímetro productivo único permiten atender necesidades de vivienda y actividad económica sin forzar operaciones extensivas que el municipio no puede mantener con servicios e infraestructuras. Todo ello, además, se inserta en un marco de evaluación ambiental que decide con proporcionalidad el procedimiento aplicable, garantizando que la simplificación no se cobra el precio de la sostenibilidad.

En suma, el plan urbanístico simplificado no es una rebaja del urbanismo, sino una herramienta ajustada a la escala, que convierte el planeamiento en algo practicable para municipios pequeños o en riesgo de perder población. Su novedad está en combinar, en un único documento, visión estratégica y ordenación de detalle; su fuerza, en una tramitación y una documentación proporcionadas; y su valor, en que hace posible una gestión cotidiana segura y transparente. Con este instrumento, la Generalitat y los ayuntamientos ganan un lenguaje común y operativo, y la ciudadanía obtiene reglas claras para construir, rehabilitar o implantar pequeñas actividades sin recorrer un laberinto procedimental. Es un urbanismo de proximidad, pensado para que la norma acompañe al territorio real y no para que lo desborde.

6. La regulación del procedimiento de aprobación.

El TRLOTUP, en realidad, no regula un procedimiento de aprobación de los planes en el que se integre el procedimiento de evaluación ambiental, sino que se limita a reproducir el procedimiento de evaluación ambiental, sin mayores aportaciones. Este modo de proceder contrasta de modo significativo con la regulación que, al respecto, se lleva a cabo en el resto de las leyes urbanísticas autonómicas. El que la ley autonómica se dedique a reproducir de modo sistemático los preceptos de la

legislación básica estatal ha sido objeto de severa crítica por el Tribunal Constitucional.

El texto preparado regular las fases de tramitación de los planes, sin efectuar una mera reproducción de lo previsto en la Ley de Evaluación Ambiental.

El contenido esquemático de esta nueva regulación se articula en una serie de preceptos dedicados estos temas:

-Administraciones competentes para formular y aprobar los planes.

-Planes sujetos a evaluación ambiental.

-El órgano ambiental.

-Promoción del plan general estructural.

-Consulta previa a la elaboración del plan general estructural.

-Colaboración administrativa.

-Elaboración del borrador del plan e inicio del trámite ambiental.

-Aprobación inicial e información al público.

-Reglas especiales en relación con la emisión de informes sectoriales.

-Solicitud de colaboración autonómica en la emisión de los informes sectoriales.

-Nuevo trámite de información al público por modificaciones sustanciales.

-Acuerdo de remisión al órgano ambiental para emisión de declaración ambiental.

-La declaración ambiental estratégica.

-Aprobación provisional.

-Aprobación definitiva.

-Aprobación definitiva parcial o supeditada.

-Tramitación del plan pormenorizado.

-Tramitación de los planes parciales y de reforma interior y de los catálogos.

-Tramitación de los planes especiales.

-Tramitación de los estudios de detalle.

-Disposiciones comunes relacionadas con la aplicación del procedimiento ambiental simplificado.

-Ámbito de la iniciativa privada.

-Suspensión del otorgamiento de licencias.

-Modificación de los planes.

-Publicación del planeamiento.

-Vigencia y efectos de la aprobación de los planes.

-Reglas aplicables a la ausencia de planeamiento.

-El registro de planes.

-Textos consolidados.

Son de destacar estas ideas:

1. La Generalitat es la competente para aprobar definitivamente el nuevo plan general y sus modificaciones puntuales. En cambio, la aprobación de todos los planes de desarrollo (plan pormenorizado, plan parcial, plan de reforma interior, estudio de detalle) es siempre municipal. También es municipal la aprobación de los planes parciales y planes pormenorizados que, conforme a lo previsto en el texto, y al pasar a la escala que le es propia, modifiquen las determinaciones inicialmente previstas en el plan general.

2. El órgano ambiental será el autonómico en el caso de la aprobación del nuevo plan general. En el resto de los casos (todos los planes derivados), en todo caso el órgano ambiental será el municipal.

7. Fijación de un umbral a partir del cual se exige redactar un nuevo plan general.

En el artículo 113.3 del anteproyecto se establece lo siguiente:

"3. Requerirá la aprobación de un nuevo plan general cualquier actuación o conjunto de actuaciones que, por sí sola o acumuladamente con las aprobadas, suponga un incremento superior al 20 % de la superficie total del suelo urbano y urbanizable del municipio, conforme a la clasificación del suelo vigente.".

La previsión contenida en el artículo 113.3 responde a una necesidad clásica de toda legislación urbanística: fijar una frontera nítida entre la modificación puntual

(instrumento apropiado para ajustes de detalle) y la revisión del plan general (que es el cauce debido para reconfiguraciones de calado en el modelo de ciudad). Esa frontera no puede quedar entregada a fórmulas abiertas o a meros juicios de oportunidad, porque entonces se debilita la función estructural del planeamiento general y proliferan operaciones fragmentadas que, sumadas, alteran sustancialmente el equilibrio territorial sin el escrutinio integral que exige el interés público. De ahí la opción por un criterio objetivo, claro y verificable: la obligación de formular un nuevo plan general cuando una actuación, o el conjunto de actuaciones aprobadas, eleven en más de un 20 % la superficie total del suelo urbano y urbanizable del municipio, referida a la clasificación vigente. La regla expresa que, a partir de ese umbral, debe ejercerse de forma plena la potestad de ordenación y no cabe ampararse en la modificación puntual.

Esta solución se apoya en un parámetro asentado en el régimen básico estatal. El propio texto refundido estatal ha previsto -como estándar mínimo aplicable en defecto de precisión autonómica- que, cuando el impacto de una actuación supera determinados límites cuantificables, procede la revisión o nueva ordenación, y no la modificación. Esa previsión básica, configurada como condición de ejercicio de la potestad planificadora, utiliza un umbral del 20 % y una cláusula de acumulación para impedir el fraccionamiento artificioso de decisiones estratégicas; precisamente por eso dota de un criterio objetivo a la frontera entre modificación y revisión y asegura proporcionalidad y control democrático en las grandes transformaciones del planeamiento. En la memoria del anteproyecto ya se dejó constancia de esta pauta estatal como referente metodológico para la opción valenciana, en la medida en que exige “ejercer de forma plena la potestad de ordenación” cuando el impacto rebasa una cota medible y verificable.

Optar por la suma del suelo urbano y del urbanizable -en lugar de limitarse al suelo materialmente urbanizado- tiene una justificación jurídico-técnica sólida. La reclasificación y la ordenación estructural son decisiones públicas que comprometen reservas dotacionales, sistemas generales, movilidad, sostenibilidad económica y niveles de servicio; su impacto es sistémico desde el momento de la decisión, con independencia de que la urbanización se ejecute más tarde. Por eso el cómputo sobre categorías de clasificación (urbano + urbanizable) captura mejor el verdadero alcance del cambio de modelo que la mera constatación física de lo ya urbanizado. Esta orientación, ya razonada en la memoria, desplaza el foco a lo que realmente configura la ciudad: el acto de clasificar y ordenar.

El precepto añade dos garantías de técnica normativa. La primera es el anclaje a la “clasificación del suelo vigente”, que ofrece una base de comparación homogénea y auditable; la segunda es la acumulación de actuaciones, que evita el “goteo” de modificaciones orientadas a eludir la revisión. Ambas decisiones refuerzan la seguridad jurídica y la previsibilidad del sistema, de acuerdo con las directrices de redacción clara y con la exigencia de utilizar magnitudes comprensibles y verificables para delimitar consecuencias jurídicas.

La experiencia de derecho comparado autonómico confirma la idoneidad de este diseño. En Cataluña, el texto refundido de la Ley de Urbanismo califica expresamente como revisión del planeamiento general, entre otros supuestos, las alteraciones que, por sí mismas o acumuladas con las aprobadas en los tres años anteriores, supongan un incremento superior al 20 % de la suma de la superficie de suelo urbano y de la del urbanizable que ya disponga de urbanización ejecutada. La pauta catalana combina porcentaje, ventana temporal y una base territorial definida, justamente para evitar que decisiones estructurales se tramiten como ajustes puntuales.

Las Illes Balears incorporan un criterio semejante y aún más exigente para la superficie urbanizada: el plan general debe revisarse cuando, por efecto individual o acumulado de modificaciones sucesivas en los dos años anteriores, se prevean actuaciones de transformación urbanística que supongan un incremento del 20 % de la población o del 10 % de la superficie de suelo urbano. Se trata de un modelo que, como el valenciano, blinda la función estructural del plan general con umbrales cuantificados y un mecanismo acumulativo.

Cantabria, por su parte, dispone que las modificaciones del planeamiento general que, por sí mismas o unidas a las aprobadas en los dos últimos años, impliquen un incremento superior al 20 % de la población prevista o de la superficie de suelo urbano o urbanizable de carácter residencial, constituyen en todo caso revisión. De nuevo aparece la técnica de los límites objetivos y la acumulación temporal para discriminar entre lo estructural y lo puntual.

Castilla-La Mancha utiliza igualmente umbrales cuantitativos y acumulación temporal como "gatillo" de la revisión, centrado en la variable demográfica: procede revisar el planeamiento general cuando la innovación conlleve, por sí sola o acumulada en los dos últimos años, un incremento superior al 20 % de la población total inicialmente prevista en municipios de mayor tamaño (30 % en los más pequeños). Aunque el indicador sea poblacional y no superficial, la técnica regulatoria es la misma y su finalidad, trasladable: cuando el impacto rebasa una cota significativa y medible, la decisión debe regresar al ámbito del plan general.

El artículo 113.3 se alinea con esta corriente comparada y, al tiempo, atiende a la realidad valenciana. La elección del 20 % como umbral ofrece varias ventajas prácticas. Primero, es un porcentaje proporcional al tamaño municipal: evita que, en municipios pequeños, variaciones modestas en hectáreas tengan efectos desmesurados, y que, en ciudades grandes, incrementos absolutos elevados pasen inadvertidos si son moderados en términos relativos. Segundo, es una cifra reconocible para los operadores, por su presencia en otras leyes autonómicas, lo que facilita su asimilación y aplicación. Tercero, armoniza con el estándar básico estatal y reduce el margen de litigio sobre cuándo la modificación "se convierte" en revisión.

La referencia explícita a la clasificación vigente como base del cómputo aporta un criterio temporal y material objetivo -la situación jurídica del suelo y no su estado

fáctico- que disminuye controversias, y permite operar con fuentes de datos conocidas (documentación del plan en vigor y registro administrativo del planeamiento). Estas elecciones de técnica normativa -magnitudes definidas, anclaje temporal claro, acumulación que frena el troceo- satisfacen las exigencias de claridad y control que recomiendan las directrices oficiales de técnica normativa y los criterios internos de redacción legislativa (lenguaje preciso, economía de remisiones, evitación de conceptos jurídicos indeterminados cuando puedan sustituirse por umbrales verificables).

En suma, el artículo 113.3 cumple una doble función garantista. Desde la perspectiva material, preserva la coherencia del modelo territorial y urbano: si se pretende ampliar de forma sustantiva el perímetro ordenado -en suelo urbano y urbanizable-, la decisión ha de tomarse en el marco del plan general, donde pueden ponderarse, en conjunto, sistemas generales, reservas dotacionales, movilidad, sostenibilidad económica y ambiental, y coherencia con la estructura municipal. Desde la perspectiva procedimental, aporta previsibilidad y seguridad jurídica ex ante: todos los agentes conocen que, superado el 20 %, la vía es la revisión, con su participación reforzada, su evaluación estratégica y su control integral. La experiencia de Cataluña, Illes Balears, Cantabria y Castilla-La Mancha demuestra que el uso de umbrales cuantificados y reglas de acumulación es una herramienta eficaz para impedir la desnaturalización de la modificación puntual y para asegurar que las grandes decisiones urbanísticas se adopten con el instrumento adecuado y el debate público debido.

Finalmente, el diseño elegido en la Comunitat Valenciana, al remitirse a categorías jurídicas claras (suelo urbano y urbanizable) y a una cifra umbral reconocible (20 %), se corresponde con el mandato de redacción clara de las normas: evita cláusulas abiertas innecesarias, facilita la comprobación empírica del presupuesto de hecho y reduce el margen para interpretaciones discrecionales o el uso estratégico de la modificación puntual. Con ello, la ley asegura un marco estable, predecible e integrado, en el que la agilidad procedimental no se alcanza a costa de rebajar garantías, sino mediante reglas sencillas que distinguen, con proporcionalidad, entre lo que puede ajustarse por modificación y lo que, por su entidad, exige un nuevo plan general.

8. La problemática de la evaluación ambiental de los planes urbanísticos.

8.1. Integrar el procedimiento de evaluación ambiental en el procedimiento de aprobación de los planes, no sustituir éste por aquél.

Nadie discute la relevancia que en la tramitación de los planes urbanísticos tiene su evaluación ambiental.

En esta reflexión resulta de interés traer a colación las consideraciones que, sobre este punto, efectuó el Tribunal Supremo en su sentencia de 11 de julio de 2022, recurso 2426/2021. Según esta sentencia:

“La evaluación ambiental no constituye un mero informe que deba valorar el planificador a la hora de la aprobación de los instrumentos de ordenación, sino que esa evaluación constituye un auténtico procedimiento que se incardina en el procedimiento de aprobación del planeamiento. Como "procedimiento administrativo instrumental con respecto al procedimiento sustantivo" lo califica la Exposición de Motivos de la Ley de evaluación ambiental, poniendo de manifiesto que es un procedimiento específico que se integra en el procedimiento sustantivo, el seguido para la aprobación de los instrumentos de ordenación”.

Puesto que la evaluación ambiental es “*un auténtico procedimiento, integrado en el de elaboración del planeamiento, aquel procedimiento de evaluación ambiental concluye con una resolución, como se corresponde con esa naturaleza y, lo que es más relevante a los efectos del debate, esa decisión tiene la eficacia de todo acto administrativo, su plena efectividad. Esa resolución es la declaración de evaluación ambiental estratégica que tiene la naturaleza de poner fin al procedimiento, de conformidad con lo establecido en los artículos 31 de la Ley de evaluación ambiental y 18 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”*.

De ello resulta “*la vinculación de la misma al órgano sustantivo, es decir, como se declara en el párrafo transcrito, al tener la Declaración de Evaluación Ambiental carácter determinante, comporta imponer las condiciones que en la misma se impongan al órgano sustantivo, es decir, en la aprobación del proyecto de instrumento de ordenación tramitado*”.

La evaluación ambiental es un auténtico procedimiento que se integra en el procedimiento de elaboración del planeamiento.

En cambio, en su actual redacción, el Título III del Libro I del TRLOTUP, en realidad, no regula un procedimiento de aprobación del Plan en el que se integre el procedimiento de evaluación ambiental, sino que se limita a reproducir el procedimiento de evaluación ambiental, sin mayores aportaciones.

Este modo de proceder contrasta de modo significativo con la regulación que, al respecto, se lleva a cabo en el resto de las leyes urbanísticas autonómicas.

Como se ha dicho, buena parte de los preceptos del Título III del Libro I del TRLOTUP se limitan a reproducir (aunque sin respetar plenamente su tenor literal) el texto de artículos enteros de la Ley estatal de evaluación ambiental. Este modo de proceder (que la ley autonómica reproduzca de modo sistemático los preceptos de la legislación básica del Estado) ha sido objeto de severa crítica por el Tribunal Constitucional, por ejemplo, en su sentencia 71/2019, de 11 de abril.

Todo ello aconseja replantear de modo significativo la regulación contenida en el Título III del Libro I del TRLOTUP ello, de entrada, en un doble sentido:

-Efectuando una verdadera regulación del procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos integrando la fase ambiental, pero sin sustituir el procedimiento de aprobación del plan por el procedimiento de evaluación ambiental.

-Eliminando en esa regulación la reproducción de la Ley de evaluación ambiental.

8.2. Reflexión detallada sobre la sujeción a evaluación ambiental de los planes urbanísticos.

En el proceso de nueva redacción del procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos hemos de tener presente la siguiente reflexión sobre la problemática de su evaluación ambiental.

El texto opta por mantener la regla de que todos los planes, excepto los estudios de detalle, han de someterse a un procedimiento de evaluación ambiental, ya sea el ordinario, ya el simplificado. No se sigue la senda marcada por determinadas leyes urbanísticas autonómicas que han comenzado a establecer una lista de planes que no estarían sujetos a evaluación ambiental. A continuación, se razona con detalle esta posición.

No resulta exagerado decir que uno de los factores que ha contribuido a la situación de crisis por la que atraviesa el planeamiento urbanístico (tiempos de tramitación, carga documental, proliferación de las nulidades “radioactivas” de los planes) ha sido el derivado de la dificultad de integrar en su procedimiento de aprobación la evaluación ambiental estratégica.

Fue la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, la que estableció la obligación de integrar la evaluación ambiental en la aprobación de los planes. Pero mucho antes, un buen número de Comunidades Autónomas ya había impuesto la obligación de someter la aprobación de determinados planes urbanísticos a una declaración de impacto ambiental. Este fue el caso de la Comunidad Valenciana, seguramente una de las pioneras, que así lo estableció en su Ley 2/1989, de 3 de marzo. Durante más de 15 años los planes generales y las modificaciones y planes reclasificatorios estuvieron sujetos en la Comunidad Valenciana a esta declaración de impacto ambiental, con unos resultados y plazos razonables.

Todo cambió con la entrada en vigor de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Esta Ley traspuso tardíamente la Directiva con unos plazos para su aplicación que resultaron letales para un gran número de planes que se encontraban entonces en tramitación. No se tuvo en cuenta que ya existían muchas leyes autonómicas con procedimientos de evaluación ambiental de los planes urbanísticos perfectamente adaptados a las exigencias de la Directiva. El resultado fue una larga lista de planes declarados nulos porque tuvieron una declaración de impacto que no se ajustaba formalmente a la evaluación ambiental diseñada en la Ley 9/2006.

La Ley 9/2006, utilizando la posibilidad que ofrecía la Directiva, a la hora de determinar los supuestos de planes que podrían no estar sujetos a evaluación ambiental, señalaba en su artículo 4.2 lo siguiente:

"Tal determinación podrá realizarse bien caso por caso, bien especificando tipos de planes y programas, bien combinando ambos métodos. En cualquiera de los tres supuestos, se tendrán en cuenta los criterios establecidos en el anexo II".

A partir de ello fue habitual que la legislación urbanística autonómica identificase una serie de tipos de planes que se consideraban que, por sus características, ni siquiera debían ser objeto de la consulta al órgano ambiental prevista en dicha Ley.

Lo cierto es que esa identificación de tipos de planes no sujetos a evaluación ambiental (normalmente modificaciones que no alteraban la ordenación estructural, o planes de ámbito superficial menor a determinada cifra) no estuvo exenta de dificultades.

Las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya habían sido bastante críticas respecto del alcance de este tipo de exclusiones. En este sentido eran muy significativas las sentencias de 17 de junio de 2010 C-105/09 y C/110/09, 22 de septiembre de 2011 C-295/10, 28 de febrero de 2012 C-41/11, 22 de marzo de 2012 C-567/10 y 18 de abril de 2012 C-463/11.

Tanto el Tribunal Supremo como algunos Tribunales Superiores de Justicia comenzaron a resolver en los años 2012 y 2013 diversos recursos en los que se controlaba las resoluciones del órgano ambiental que, en aplicación de la Ley 9/2006, había declarado la innecesariedad de seguir el procedimiento de evaluación ambiental.

En ese momento, fue de gran importancia el criterio sentado por el Tribunal Supremo en su sentencia de 9 de junio de 2012 (recurso 3946/2008), que anuló una modificación puntual del Plan General de Valladolid que modificaba determinados artículos de sus ordenanzas para regular en suelo urbano las infraestructuras de servicios, entre ellas las de telecomunicaciones. Se trataba de una modificación que, por no afectar a la ordenación estructural, fue aprobada definitivamente por el Ayuntamiento. El Tribunal Supremo casaba la sentencia del Tribunal Superior de Justicia y considera que esta modificación debía haber sido sometida al procedimiento de evaluación ambiental de la Ley 9/2006.

A la sentencia de 9 de junio de 2012 le siguieron la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de enero de 2013 (recurso 3719/2010), que anulaba un Plan Especial para un aeródromo respecto del que se había declarado la innecesariedad de seguir el procedimiento de impacto. Fueron también de interés estas otras sentencias del Tribunal Supremo: la de 20 de marzo de 2013 (recurso 333/2010), 18 de septiembre de 2013 (recurso 5375/2010), 8 de octubre de 2013 (recurso 2786/2010) y de 6 de noviembre de 2013 (recurso 3370/2010).

El criterio utilizado por el Tribunal Supremo a partir de su sentencia de 9 de junio de 2012 implicó entonces un cambio en la doctrina del Tribunal Superior de Justicia de Castilla León que, aplicando sus criterios, dictó entre otras estas sentencias:

-La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla León (Valladolid) de 16 de enero de 2014 (recurso 431/2011). La sentencia anula una modificación puntual de un Plan General en suelo urbano que sólo afectaba a la ordenación pormenorizada y que permitía la construcción de dos aparcamientos subterráneos, por no contar con evaluación ambiental estratégica.

-La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla (León) de 31 de mayo de 2013 (recurso 676/2010). Anula una modificación de Plan General que cambia la calificación de un suelo no urbanizable de protección agrícola a común. La modificación afectaba a 240 hectáreas. No se sometió a impacto, porque ese supuesto no lo exigía según la normativa autonómica de desarrollo. El TSJ anula la modificación.

-La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla León (Valladolid) de 27 de marzo de 2013 (sentencia 554/2013). Anula una modificación Plan General cambio de uso global de un sector de suelo urbanizable, que pasa de ser sólo industrial a serlo 70% industrial y 30% terciario. Se anula por no contar con impacto ambiental. Había existido resolución órgano ambiental de no necesidad de impacto.

-La sentencia del Tribunal Superior de Justicia Castilla León (Burgos) de 15 de febrero de 2013. (recurso 196/209). Se anula, por no tener impacto ambiental, una modificación puntual del Plan General que suponía un incremento de edificabilidad.

En definitiva, a raíz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en el año 2013 se estaban anulando por no haberse sometido al procedimiento de evaluación ambiental de la Ley 9/2006 modificaciones de planeamiento que, según los criterios de lista de planes excluidos, se consideraba que no era necesario que siguieran el procedimiento de evaluación ambiental.

En ese contexto se produjo la aprobación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Si se examinaba la nueva Ley 21/2013 se observaba que se había eliminado la posibilidad de que la determinación de los planes no sujetos al procedimiento de evaluación ambiental se hiciera especificando tipos de planes excluidos.

De la lectura del artículo 6.2 de la Ley 21/2013 se extraía que ahora todos los planes urbanísticos al menos debían someterse al procedimiento simplificado de evaluación ambiental. En este sentido, la letra c) del artículo 6.2 de la nueva Ley venía a ser una especie de cláusula residual o cajón de sastre en virtud de la que todo tipo de plan urbanístico al menos debía someterse al procedimiento

simplificado. Según ese precepto deberán someterse al procedimiento simplificado:

"Los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos mencionados en el apartado anterior".

Y ahí se englobaría todo tipo de plan urbanístico (todo tipo de modificaciones).

Cuando se aprobó la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, estaba en avanzado estado de tramitación el proyecto de ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana. En la versión del proyecto anterior a la aprobación de aquella Ley se establecía que los instrumentos de planeamiento que sólo se referían a la ordenación pormenorizada no estaban sujetos a evaluación ambiental. Publicada la Ley 21/2013 se modificó el proyecto en tramitación, y en el texto de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje aprobado ya se establecía que todos los planes urbanísticos y sus modificaciones, por muy irrelevante que fuese su alcance, estaban sujetos al procedimiento de evaluación ambiental, ya sea a través del procedimiento ordinario o del simplificado.

La sentencia del Tribunal Constitucional 109/2017, de 21 de septiembre ratificó que la interpretación correcta de la Ley 21/2013 era la de que todos los planes urbanísticos y sus modificaciones se han de someter al procedimiento de evaluación ambiental, ya sea el ordinario o el simplificado. Por ello, según la citada sentencia, eran inconstitucionales las leyes autonómicas que establecen listas de tipos o clases de planes no sujetas a ningún tipo de evaluación ambiental. La LOTUP de 2014 cumplía esa exigencia.

Sin embargo, a los pocos años el Tribunal Constitucional cambió su doctrina.

La interpretación según la cual todos los planes urbanísticos, cualquiera que fuera su alcance o relevancia, estaban sujetos con la Ley 21/2013 al menos al procedimiento simplificado de evaluación ambiental fue aplicada por el Tribunal Constitucional en sus sentencias 109/2017 de 21 de septiembre y 161/2019 de 12 de diciembre.

El cambio de interpretación del alcance de la Ley 21/2013 se inició con la sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio, pero se consolidó en la sentencia del Constitucional de 3 de junio de 2021.

En esta última sentencia, el Tribunal Constitucional matiza su primera interpretación de la Ley 21/2013. Hace ahora una aplicación de esta Ley conforme a la Directiva comunitaria y a la luz del contenido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El Constitucional se fija en el detalle de que en el artículo 8 de la Ley expresamente se excluyen tipos concretos de planes de su

evaluación ambiental (los de defensa nacional o los de protección civil en casos de emergencia). Y, tras ello, efectúa esta trascendental afirmación:

"[…] el hecho de que el apartado 1 del art. 8 excluya expresamente dos tipos de planes o programas del ámbito objetivo de esta ley no implica per se que no pueda haber otros planes o programas que, por no cumplir con los requisitos establecidos por el art. 6 de la Ley básica, no están sometidos a evaluación ambiental estratégica en los términos exigidos por la legislación básica. Este es el caso de aquellos instrumentos que por su objeto y alcance no puedan concebirse en ningún caso como "el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación ambiental" y en relación con los cuales pueda considerarse con carácter general que no son susceptibles de "tener efectos significativos en el medio ambiente".

El cambio en la interpretación de la Ley 21/2013 de algún modo ya se ha consumado con ese razonamiento. Por ello, inmediatamente después, en la sentencia se afirma lo siguiente:

"No entran por tanto en contradicción con el art. 6 y 8 de la Ley estatal de evaluación ambiental, ni incurren en vulneración mediata del art. 149.1.23 CE, las disposiciones autonómicas que no someten a evaluación ambiental estratégica determinados planes o programas de ordenación del territorio o uso del suelo cuando, por razón del objeto y del alcance limitado que les atribuya la normativa aplicable, no puedan constituir en ningún caso "el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación ambiental", ni tampoco el marco para la futura aprobación de otros proyectos, y se pueda determinar a priori –atendiendo a su objeto, extensión y los espacios afectados– que no son susceptibles de tener un impacto significativo en el medio ambiente".

Por lo tanto, las normas autonómicas pueden excluir categorías o tipos concretos de planes de todo tipo de evaluación ambiental, pero siempre en los límites señalados en esta sentencia.

El Tribunal Supremo, como no podía ser de otro modo, ha tenido que acomodar su interpretación en este punto a lo que resulta de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2022, recurso 95/2021 dio el último paso en esta adaptación. Puesto que la normativa sobre los instrumentos de planeamiento territorial es competencia de las Comunidades Autónomas, de ello se sigue la posibilidad de que la legislación autonómica pueda completar la Directiva en el sentido de excluir algunos tipos de instrumentos de planeamiento de evaluación ambiental:

"*Con tales circunstancias, es indudable que la normativa autonómica podría completar la Directiva comunitaria, en lo que se refiere a la exigencia de la evaluación ambiental de tales instrumentos del planeamiento, dentro del ámbito*

que ya se había establecido en la normativa básica estatal, es decir, en la Ley 21/2013. Y esa posibilidad se ha ejercido por algunas Comunidades Autónomas, que han declarado en su normativa particular en materia de planeamiento urbanístico, que determinados instrumentos de ordenación quedaban excluidos de la evaluación ambiental estratégica".

Aceptada esta posibilidad de que la legislación autonómica complemente las reglas generales de la Ley 21/2013, el Tribunal Supremo concluye que en estos casos "existe un régimen de exigencia de la evaluación ambiental que autoriza excluir la misma, incluso en su modalidad simplificada, a determinados instrumentos de planeamiento".

Por lo tanto, "*no todo plan urbanístico ha de ser sometido a esta evaluación sino solo los que establezcan el marco para la elaboración de un proyecto que traduzca sus determinaciones en una previsión concreta de obras que produzcan la efectiva transformación física del terreno sobre el que se actúa*".

En el caso concreto, el Tribunal Supremo considera que la exclusión de todo tipo de evaluación ambiental de una modificación de un Plan General que sólo modificaba los plazos de ejecución de determinados sectores no tiene efecto sobre el medio ambiente. En este caso ya no era solo un Estudio de Detalle. La exclusión también alcanza a una modificación puntual del Plan General.

El legislador valenciano no pudo resistir la tentación y, en la modificación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje efectuada por la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, se sumó al grupo de Comunidades Autónomas que vuelven al sistema de lista de supuestos de exclusión. La Ley 8/2022 introduce un nuevo párrafo en el artículo 46.4 del Texto Refundido, con el siguiente texto:

"Dada su escasa entidad y su casi nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, los estudios de detalle no se encuentran sometidos a evaluación ambiental estratégica, por no tener efectos significativos sobre el medio ambiente, de acuerdo con el artículo 3.5 de la Directiva 2001/42/CE. Los catálogos de bienes y espacios protegidos se someterán a dicho procedimiento únicamente en la medida que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en los términos de la regulación básica protectora. En cualquier caso, se sujetará al procedimiento de evaluación ambiental aquellas modificaciones del catálogo de inmuebles que se emplacen en suelo rural".

De este modo, los estudios de detalle y los catálogos que sólo afecten a suelo urbano, que hasta ahora estaban sujetos al procedimiento de evaluación ambiental municipal, podrán quedar excluidos de ese trámite.

La exclusión por el legislador autonómico de la evaluación ambiental de determinadas categorías de planes y su aplicación práctica está sujeta a límites respecto de los que va a existir un doble control:

-Un control por el Tribunal Constitucional de la exclusión de la evaluación ambiental establecida en ley autonómica. Este control no sólo se podrá efectuar con ocasión de un recurso de inconstitucionalidad, sino que, al impugnar la aprobación de algún concreto plan urbanístico excluido en aplicación de la norma, siempre sería posible suscitar una cuestión de inconstitucionalidad fundamentada en que la exclusión efectuada por la ley excede de los límites fijados en la jurisprudencia constitucional.

-Un control por los Tribunales de lo contencioso administrativo. Siempre existirá el riesgo de que estos Tribunales anulen el Plan o la modificación por considerar que, en el caso concreto, el instrumento de planeamiento aprobado sí tenía efectos sobre el medio ambiente.

Hay que recordar que, si se concluye que era preceptiva la evaluación ambiental, aunque fuera en su modalidad simplificada, ello supondría la nulidad de pleno derecho sin subsanación posible del plan de que se trate.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el criterio que se mantiene en este documento es, en este aspecto, el siguiente:

-No ampliar el supuesto de planes exentos de evaluación ambiental.

-Mantener la solución actual según la cual el órgano ambiental es el Municipio cuando el plan afecta solo a la ordenación pormenorizada (en principio en suelo urbano).

La posible celeridad o simplificación que podría derivarse de intentar aumentar la lista de supuestos exentos en todo caso de evaluación ambiental no se compensa por la inseguridad jurídica a que ello daría lugar. El actual modelo de órgano ambiental municipal para las modificaciones de poca envergadura ha demostrado que permite una tramitación ágil de esos instrumentos de planeamiento, ello con pleno cumplimiento de la legislación de evaluación ambiental.

8.3. Las propuestas contenidas en otras leyes autonómicas de excluir determinados tipos de planes de toda evaluación ambiental estratégica.

En el punto anterior de la memoria se ha razonado en extenso el motivo por el que en el texto del anteproyecto presentado se mantiene la regla de que, salvo en el caso de los estudios de detalle, el resto de los instrumentos de planeamiento urbanístico están sujetos al procedimiento ordinario o simplificado de evaluación ambiental estratégica.

Sin embargo, y para que se dispongan de todos los elementos de juicio necesario, en este apartado se recogen las soluciones en sentido contrario que se encuentran en otras leyes autonómicas.

El sistema de lista de planes no sujetos a ninguna evaluación ambiental en la legislación de Murcia.

La Disposición adicional primera de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, en la redacción dada por el Decreto-ley 5/2022, de 20 de octubre, establece lo siguiente en sus apartados 4 y 5:

"4. No están sujetos a los procedimientos de evaluación ambiental estratégica, al no tener efectos significativos en el medio ambiente y no estar dentro de los supuestos previstos en el artículo 6 de la Ley 21/2013 de 9 de diciembre de Evaluación ambiental, siempre que cumplan los requisitos establecidos en el siguiente apartado de esta disposición adicional, las siguientes modificaciones:
a) Modificación de las normas urbanísticas u ordenanzas que no supongan el cambio de usos o aprovechamiento.
b) Modificaciones de planeamiento de desarrollo que supongan reducir la superficie viaria local a urbanizar que no podrá ser superior al 40% de la superficie viaria existente.
c) Modificaciones del planeamiento de desarrollo para la reubicación de las zonas verdes locales y equipamientos de cesión obligatoria locales.
d) Las modificaciones no estructurales del planeamiento general que afecten únicamente a suelo urbano.
e) Las modificaciones que afecten al grado o condiciones del Catálogo de Protección de inmuebles, en cualquier clase de suelo.
5. Las modificaciones del punto anterior deberán cumplir los siguientes requisitos para estar exentas de evaluación ambiental estratégica:
a) que su objeto, extensión y escasa entidad no alteren ni los usos globales, ni los sistemas generales ni el aprovechamiento del sector o unidad de actuación
b) que no supongan una modificación sustancial del proyecto base y que en ningún caso constituya el marco de futuros proyectos que estén sujetos a evaluación ambiental.
c) que en su ámbito de aplicación no existan valores ambientales con normativa específica
d) que el instrumento que modifica haya sido sometido previamente a evaluación ambiental".

Este es un ejemplo claro de ley autonómica que, a partir del cambio en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a la que se ha hecho mención en el punto anterior, han establecido una lista expresa de supuestos de tipos de modificaciones puntuales no sujetas en ningún caso a evaluación ambiental.

El sistema de lista de planes no sujetos a ninguna evaluación ambiental en la legislación de Aragón.

El artículo 12 de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, dedicado al procedimiento de evaluación ambiental estratégica del planeamiento urbanístico, establece en su apartado 4 lo siguiente:

"No se someterán a evaluación ambiental estratégica, en atención a su objeto y alcance, de acuerdo con lo establecido en la legislación urbanística aragonesa:
a) Las modificaciones del Plan General de Ordenación Urbana y del Plan General de Ordenación Urbana Simplificado que afecten a la ordenación pormenorizada del suelo urbano no incluidas en los supuestos del apartado 3.
b) Los planes parciales y planes especiales que desarrollen determinaciones de instrumentos de planeamiento general que hayan sido sometidos a evaluación ambiental estratégica.
c) Las modificaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo recogidos en el apartado anterior.
d) Otros instrumentos de ordenación urbanística: delimitaciones de suelo urbano y estudios de detalle".

El apartado 3 al que se hace mención en ese punto establece lo siguiente:

"3. Se encuentran sometidos a evaluación ambiental estratégica simplificada:
a) Las modificaciones del Plan General de Ordenación Urbana, así como del Plan General de Ordenación Urbana Simplificado cuando:
Afectando a la ordenación estructural, no se encuentren incluidas en los supuestos del apartado 2, letra b).
Afectando a la ordenación pormenorizada, posibiliten la implantación de actividades o instalaciones cuyos proyectos deban someterse a evaluación ambiental.
Afectando a la ordenación pormenorizada del suelo no urbanizable o urbanizable, no se encuentren incluidas en los supuestos anteriores o en el apartado 2, letra b).
b) Los instrumentos de planeamiento de desarrollo no recogidos en el apartado 2, cuando el planeamiento general al que desarrollan no haya sido sometido a evaluación ambiental estratégica.
c) Las modificaciones de instrumentos de planeamiento de desarrollo que alteren el uso del suelo o posibiliten la implantación de actividades o instalaciones cuyos proyectos han de someterse a evaluación de impacto ambiental".

Es de destacar que esta regulación en anterior a las últimas sentencias del Tribunal Constitucional a las que antes nos hemos referido, por lo que, a diferencia del supuesto de la ley de Murcia, es muy dudoso que alguna de estas exclusiones se acomode a los límites señalados por la última jurisprudencia constitucional.

<u>El sistema de lista de planes no sujetos a ninguna evaluación ambiental en la legislación de Andalucía</u>.

El artículo 40.5 de La Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, en la redacción dada por la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, establece lo siguiente:

"5. No se encuentran sometidos a evaluación ambiental estratégica, por no tener efectos significativos sobre el medio ambiente, los siguientes instrumentos de ordenación detallada de la citada Ley, así como sus revisiones y modificaciones:

a) Los planes especiales de los apartados d) y e) del artículo 70 de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.
b) Los estudios de detalle y los instrumentos complementarios".

Los planes especiales de los apartados d) y e) del artículo 70 a los que se hace mención son los siguientes:

"d) Establecer reservas de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo.
e) Delimitar las áreas del ejercicio del derecho de tanteo y retracto para controlar los asentamientos irregulares en suelo rústico".

8.4. Medidas para facilitar la tramitación de la evaluación ambiental de los planes urbanísticos.

El artículo 3 de la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de simplificación administrativa, establece una serie de principios dirigidos a la simplificación de los procedimientos administrativos. Este precepto define los principios de buena regulación, de necesidad y proporcionalidad, de mínima intervención administrativa, de coordinación y colaboración, y de trasversalidad organizativa, orientados todos al servicio efectivo a la ciudadanía y en favor de la eficacia y eficiencia, celeridad, economía procedimental y organizativa, racionalidad y agilidad de los procedimientos y de las actividades de gestión, de trasparencia y de tramitación unificada de los procedimientos. Estos principios han de poderse aplicar también en el ejercicio de las competencias urbanísticas, aplicando criterios de simplificación tanto en el ámbito regulatorio como en el procedimental y organizativo, ello para mejorar la eficacia y reducir cargas administrativas a la ciudadanía y a las empresas.

La evaluación ambiental estratégica de los planes urbanísticos no puede convertirse en un espacio aislado en el que no penetren esos principios orientadores de simplificación a los que acabamos de referirnos. Hay que afirmar decididamente que todos esos principios también han de aplicarse en ese ámbito, sin que ello deba suponer menoscabo alguno en la preservación de los valores ambientales dignos de protección.

Existe en la actualidad una gran insatisfacción sobre la aplicación práctica de la evaluación ambiental estratégica, a la que se le achaca en buena medida la lentitud en la tramitación de los planes urbanísticos.

Es cierto que en la integración en el procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos de la evaluación ambiental el legislador autonómico no puede rebasar los límites que establecen los preceptos básicos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (en adelante LEA). Sin embargo, y aun respetando en su integridad esos preceptos, el legislador autonómico sí que dispone de un margen de actuación en el que puede intentar hacer efectivos,

también en ese campo, aquellos principios generales a los que antes nos hemos referido.

En este sentido, cabe proponer lo siguiente:

1. Una más clara distribución de la competencia de órgano ambiental entre Generalitat y ayuntamientos en el caso de planes municipales.

En el caso de planes municipales la LEA permite que el legislador autonómico prevea que el órgano ambiental sea el municipio.

El TRLOTUP ya hizo uso de esa posibilidad. Lo que se puede hacer ahora es avanzar en esa línea estableciendo claramente estas dos reglas:

-El órgano ambiental será el departamento autonómico correspondiente dependiente de la conselleria competente en medio ambiente en los casos en los que la aprobación definitiva del plan sea autonómica.

-El órgano ambiental será el ayuntamiento del término municipal del ámbito del planeamiento objeto de la evaluación ambiental, sin perjuicio de la asistencia y la cooperación de las diputaciones provinciales de acuerdo con la legislación de régimen local, en el caso de que la aprobación definitiva del correspondiente instrumento de planeamiento sea municipal.

Al mismo tiempo, la ley va a aumentar los supuestos en los que la aprobación definitiva de los planes municipales va a corresponder a los municipios.

Así, y salvo en el caso del plan general y sus modificaciones (en sentido estricto), el órgano ambiental será el municipal.

Hay que recordar que el dictamen 174/2025, de 12 de marzo, ha resuelto cualquier duda que pudiera existir sobre la posibilidad de que el ayuntamiento pueda actuar como órgano ambiental en la aprobación de planes urbanísticos municipales.

2. Una mejor delimitación de las administraciones a las que hay que efectuar las consultas ambientales.

Con el carácter de norma básica el artículo 5.1.f de la LEA define las Administraciones afectadas como "*aquellas Administraciones Públicas que tienen competencias específicas en las siguientes materias: población, salud humana, biodiversidad, geodiversidad, fauna, flora, suelo, subsuelo, agua, aire, ruido, factores climáticos, paisaje, bienes materiales, patrimonio cultural, ordenación del territorio y urbanismo*".

Aquí cabría hacer dos matizaciones importantes:

-Por un lado, hay que recordar que no ha de efectuarse consulta, en el trámite de evaluación ambiental, a aquellas administraciones que no tengan competencias directas sobre esas materias.

-Por otro lado, podría indicarse que a la hora de determinar las administraciones a las que se hace la consulta se ha de aplicar un criterio de proporcionalidad, por lo que se ha de tener muy en cuenta el objeto concreto del plan de que se trate. En particular, en el caso de modificaciones, no se deberán hacer consultas a aquellas administraciones respecto de las que su objeto no tenga incidencia respecto de la materia de las previstas en el artículo 5.1.f de la LEA que le corresponda.

-A la hora de determinar el departamento al que se haga la consulta se ha de tener en cuenta la distribución de competencias en la correspondiente materia. Si se trata de determinaciones de la ordenación pormenorizada, en muchos casos esa administración será la municipal, lo que implicará que las consultas lo serán a unidades o departamentos del propio ayuntamiento.

3. Una mejor concreción de qué es lo que se solicita de la Administración consultada.

La consulta en el trámite de evaluación ambiental no equivale ni puede confundirse con el informe sectorial que se deberá solicitar tras la aprobación inicial.

En la consulta ambiental lo que se pide es exclusivamente que (sin entrar en otras consideraciones) se informe sobre si, en el ámbito de competencias de la administración consultada, pueden o no derivarse del plan efectos significativos sobre el medio ambiente. En el caso de que se siga el procedimiento ordinario, se solicitaría que indiquen los aspectos de su competencia que deben ser estudiados en el estudio ambiental y territorial estratégico, su amplitud y nivel de detalle. En el caso de que se emita informe ambiental estratégico, se solicitará que se indiquen qué condiciones en relación con la posible afección ambiental, en relación con su ámbito de competencias, deberían figurar, en su caso, como condiciones del informe.

El objeto del informe en el trámite de consultas ambiental no es verificar que todas las determinaciones del plan son o no compatibles con la legislación sectorial de la administración consultada. Esa verificación se ha de hacer después, con el documento completo, tras la aprobación inicial.

4. Previsión expresa de que, a la vista de la contestación a las consultas, el órgano ambiental pueda solicitar del promotor aclaraciones o modificaciones.

Se agilizaría la tramitación y mejor resolución de estos expedientes si se contemplara de modo expreso esa posibilidad.

5. Previsión expresa de que, en los casos de evaluación ambiental ordinaria, el órgano ambiental, antes de emitir de declaración ambiental estratégica, pueda directamente solicitar informes cuando ello resulte necesario.

Se agilizaría la tramitación y mejor resolución de estos expedientes si se contemplara de modo expreso esa posibilidad.

De este modo, en el texto elaborado se han incluido estas previsiones específicas:

a) En la regulación de la evaluación ambiental de los planes generales, después de establecer que el órgano ambiental someterá el borrador del plan y el documento inicial estratégico a las consultas previstas en la legislación de evaluación ambiental, durante un plazo de treinta días hábiles desde la recepción, se ha añadido lo siguiente:

"En las consultas se solicitará de la administración consulta que informe si, en el ámbito de su competencia, pueden o no derivarse del plan efectos significativos sobre el medio ambiente, así como que se indiquen los aspectos que deben ser analizados en el estudio ambiental estratégico, su amplitud y nivel de detalle".

De este modo, se concreta de modo preciso lo que es objeto de la consulta, que no coincide exactamente con lo que, más adelante, tras la aprobación inicial del plan, será objeto de la solicitud de los informes sectoriales previstos en las correspondientes leyes sectoriales.

b) Se insiste en que, pasado el plazo de las consultas, si no se tienen los elementos de juicio necesario, "*se aplicará inmediatamente lo dispuesto para ese supuesto en la legislación de evaluación ambiental*". Se trata del mecanismo previsto en el párrafo tercero del artículo 19.1 de la LEA, que establece lo siguiente:

"Si el órgano ambiental no tuviera los elementos de juicio suficientes, bien porque no se hubiesen recibido los informes de las Administraciones públicas competentes que resulten relevantes, o bien porque, habiéndose recibido, éstos resultasen insuficientes para decidir, requerirá personalmente al titular del órgano jerárquicamente superior de aquel que tendría que emitir el informe, para que, en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora. El requerimiento efectuado se comunicará al órgano sustantivo y al promotor, y suspende el plazo previsto en el artículo 17.2".

c) Se indica expresamente que, en el plazo que dispone el órgano ambiental para hacer las consultas "*el órgano ambiental podrá solicitar del órgano promotor las aclaraciones que resulten necesarias, en particular como consecuencia de las contestaciones a las consultas*".

d) Para el supuesto de modificaciones de planes y planes derivados de escaso alcance se especifica que *"las consultas ambientales se efectuarán a aquellas administraciones afectadas que, en atención al contenido del plan o de la modificación, se considere que sus determinaciones vayan a tener incidencia en las materias de su competencia*".

e) Para los supuestos en los que se sigue el procedimiento ambiental ordinario (el caso típico es el del plan general), expresamente se prevé, durante el plazo que se dispone para emitir la declaración ambiental estratégica, *"el órgano ambiental podrá solicitar del ayuntamiento las aclaraciones que considere necesario y solicitar los informes que considere necesarios*".

6. La posibilidad de que el promotor facilite un borrador del informe ambiental, del documento de alcance o de la declaración ambiental estratégica.

El anteproyecto prevé, con carácter estrictamente colaborativo y no vinculante, que el promotor del plan pueda remitir al órgano ambiental borradores de los hitos decisorios de la evaluación ambiental estratégica -documento de alcance en la EAE ordinaria, informe ambiental estratégico en la EAE simplificada y, en su caso, declaración ambiental estratégica-. Esta posibilidad no altera la autoría ni la competencia decisoria, que permanecen íntegramente en el órgano ambiental; únicamente anticipa trabajo técnico, mejora la calidad de los insumos y permite una resolución más motivada y trazable.

La figura se ampara en un precedente estatal claro: la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que introdujo la «memoria ambiental» y configuró su elaboración con un marcado sesgo cooperativo. En su régimen general, la memoria ambiental es un documento preceptivo que "valora la integración de los aspectos ambientales..., establece las determinaciones finales" y, en el ámbito autonómico y local, se realiza por el órgano u órganos que determine cada comunidad autónoma "y, en todo caso, con el acuerdo del órgano ambiental". Para los planes estatales, la propia ley dio un paso adicional y dispuso que la memoria ambiental "se elaborará conjuntamente" por el órgano promotor y el Ministerio de Medio Ambiente (órgano ambiental). Esta arquitectura habilitó de hecho -y fomentó- que el promotor acercara una propuesta técnica de memoria ambiental sobre la que el órgano ambiental emitía su decisión final. Esa práctica quedó plasmada en múltiples expedientes estatales, en los que el promotor elevaba una "Propuesta de Memoria Ambiental" que el órgano ambiental tomaba como base para la memoria o la formalización definitiva, sin merma alguna de su competencia (vid. planes hidrológicos estatales, donde la Propuesta de Memoria Ambiental del promotor se integra en el expediente y el órgano ambiental formula la memoria/decisión final).

Tras la unificación de regímenes que realiza la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, la autoría de los actos ambientales estratégicos queda definida con nitidez: el documento de alcance del estudio ambiental estratégico y la declaración ambiental estratégica corresponden al órgano ambiental en el procedimiento

ordinario, y el informe ambiental estratégico en el procedimiento simplificado también lo "formulará" el órgano ambiental. La posibilidad que introduce el anteproyecto no altera esa distribución básica: el borrador del promotor es una aportación técnica auxiliar, carente de efectos decisorios propios, que facilita el trabajo del órgano ambiental -igual que lo hizo, en la práctica, la propuesta de memoria ambiental bajo la Ley 9/2006-, manteniéndose incólumes las garantías de consultas, información pública, análisis técnico del expediente y motivación de la decisión. En suma: se reproduce un esquema de colaboración históricamente utilizado en España, pero ahora con una regla expresa de no vinculación y con preservación íntegra de la competencia y de la firma final del órgano ambiental.

Por tanto, la previsión del anteproyecto es compatible "en puro derecho" con la Ley 21/2013 porque: a) no desplaza la autoría de los actos ambientales estratégicos (que siguen siendo del órgano ambiental: documento de alcance, informe ambiental estratégico y declaración ambiental estratégica); b) se incardina en la lógica de colaboración interadministrativa ya prevista por la normativa anterior -y practicada de forma constante bajo la Ley 9/2006 mediante propuestas de memoria ambiental del promotor-; y c) respeta todas las garantías procedimentales y de motivación exigidas por la legislación básica vigente. El resultado es una mejora de eficiencia y calidad técnica del expediente, sin menoscabo alguno de la independencia, la competencia ni la responsabilidad decisoria del órgano ambiental

8.5. Estudio sobre la necesaria independencia funcional del órgano ambiental, en particular en el caso del órgano ambiental municipal.

Una de las peculiaridades de la legislación urbanística valenciana consiste en que ésta prevé que, tratándose de instrumentos de planeamiento que afectan a la ordenación pormenorizada en suelo urbano, el órgano ambiental es el municipio. Así se estableció en la Ley 10/2015, de 29 de diciembre, que tempranamente modificó la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje del año anterior, y así se establece ahora en el artículo 49 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio (TRLOTUP).

Esa previsión es compatible con lo establecido en el artículo 11.3 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que establece lo siguiente:

"*En el caso de planes, programas y proyectos cuya adopción, aprobación o autorización corresponda a las entidades locales, las funciones atribuidas por esta ley al órgano ambiental y al órgano sustantivo corresponderán al órgano de la Administración autonómica o local que determine la legislación autonómica*".

El anteproyecto, avanzando en las soluciones incorporadas en el TRLOTUP, da mayores atribuciones a los ayuntamientos como órganos ambientales.

Otras leyes autonómicas también prevén expresamente que el municipio pueda ser órgano ambiental:

-Murcia. Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada.

> Artículo 102.2: para planes y programas cuya elaboración, adopción o aprobación corresponda íntegramente a las entidades locales el órgano ambiental será el ayuntamiento cuando el municipio supere los 50 000 habitantes; en los de menor población la Comunidad Autónoma puede delegar esa función si poseen medios adecuados.
>
> Artículo 85.2: igualmente, en los "proyectos de desarrollo de instrumentos urbanísticos" aprobados por la entidad local, el ayuntamiento actúa como órgano ambiental si supera los 50 000 habitantes. En resto de municipios, el ejercicio de las competencias que son propias del órgano ambiental podrá delegarse en los Ayuntamientos, siempre que acrediten la disposición de medios técnicos y personales necesarios para el ejercicio de la competencia.

-Canarias. Ley 4/2017, de Suelo y Espacios Naturales Protegidos,

> Artículo 86.6: en el caso de los instrumentos municipales, lo será el que pueda designar el ayuntamiento, si cuenta con los recursos suficientes, pudiendo delegar esta competencia en el órgano ambiental autonómico o el órgano ambiental insular de la isla a la que pertenezca, o bien constituir un órgano ambiental en mancomunidad con otros municipios.
>
> Asimismo, podrá encomendarse el ejercicio de los aspectos materiales o técnicos de la competencia de los órganos ambientales, en caso de estar constituidos, mediante convenio de encomienda de gestión en los términos de la legislación básica sobre régimen jurídico del sector público.
>
> No obstante, en los municipios de menos de 100.000 habitantes de derecho, la evaluación ambiental de la ordenación urbanística estructural de los planes generales de ordenación, así como en los casos de modificación sustancial de los mismos, corresponderá al órgano ambiental autonómico.

De otro lado, tanto la legislación estatal como la autonómica se refieren a la necesidad de que el órgano ambiental actúe con independencia y separación funcional.

-Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

> Artículo 3.2. Las Administraciones Públicas garantizarán que el órgano ambiental y el órgano sustantivo ejerzan las funciones derivadas de la presente ley de manera objetiva, y aplicarán en su organización una adecuada separación de las funciones que puedan dar lugar a un conflicto de intereses cuando el órgano ambiental sea simultáneamente el órgano sustantivo o el promotor del plan, programa o proyecto.

-Ley 2/2020, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha.

> Artículo 3.2. Misma redacción que el 3.2 de la Ley estatal.

-Texto refundido de la Ley de Evaluación Ambiental de las Illes Baleares (Decreto legislativo 1/2020, de 28 de agosto).

> Artículo 11.1. El órgano ambiental y el órgano sustantivo ejercen las funciones atribuidas por esta ley de manera objetiva y se deben evitar situaciones de conflictos de interés. Cuando el órgano ambiental sea simultáneamente el órgano sustantivo o el promotor del plan, programa o proyecto, deberá quedar garantizada, en su estructura administrativa, una separación adecuada de las funciones en conflicto.

-Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

> Artículo 86.7 De acuerdo con la normativa europea y estatal, el órgano ambiental debe contar con separación funcional y orgánica respecto del órgano sustantivo.

-Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de Murcia.

> Artículo 102.4: Los distintos órganos de la administración autonómica y de las entidades locales tendrán en cuenta una adecuada separación de las funciones que puedan dar lugar a un conflicto de intereses cuando el órgano ambiental sea simultáneamente el órgano sustantivo en el proceso de evaluación ambiental del plan o programa.

El dictamen del Consell Jurídic Consultiu 174/2025, de 12 de marzo, resolvió una consulta efectuada por un Ayuntamiento relativa a las peculiaridades del órgano ambiental municipal en la tramitación de planes urbanísticos.

Este dictamen del Consell Jurídic Consultiu estableció criterios muy interesantes en relación con la configuración del ayuntamiento como órgano ambiental:

-En la configuración del órgano ambiental se garantizará, en su conjunto, su carácter técnico y el respeto a los principios de separación de funciones e independencia.

-El órgano ambiental ha de poder actuar con una absoluta independencia e imparcialidad respecto del órgano sustantivo.

-El órgano ambiental ha de disponer de autonomía real, por lo que ha de estar dotado de su propios medios administrativos y humanos.

-Los ayuntamientos disponen de un amplio margen de libertad para configurar sus propios órganos ambientales siempre y cuando estos se acomoden a los principios y reglas antes enunciados.

-La participación de quienes ostentan la condición de concejal en la composición del órgano ambiental municipal no encuentra impedimento legal alguno pues no hay una norma que prohíba expresamente dicha posibilidad.

-El hecho de que un concejal forme parte simultáneamente del órgano ambiental y del órgano sustantivo no afecta al carácter técnico que se predica del primero.

-Si se configura el órgano ambiental de tal forma que esté integrado en su mayor parte por personal no perteneciente al órgano sustantivo, entendemos que la inclusión de un concejal en el órgano ambiental, aunque sea al mismo tiempo miembro del órgano sustantivo, no socava en modo alguno los principios de separación de funciones y de independencia que deben observarse.

-Lo recomendable es que aquellos funcionarios que informan y participan en la tramitación sustantiva de un instrumento de planeamiento no actúen como miembros del órgano ambiental. Pero, para el caso de que esto no sea posible, por la propia dimensión y estructura del ayuntamiento, sería posible tal compatibilidad siempre y cuando en el diseño y configuración del propio órgano ambiental municipal se garantice en su conjunto el carácter técnico y el respecto a los principios de separación de funciones y de independencia.

Sobre esta cuestión son de gran interés una serie de pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea:

-La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de octubre de 2011, asunto C-474-10:

> *"41. En tales circunstancias, en las que, para una parte del territorio de un Estado miembro que dispone de competencias descentralizadas, sólo se ha designado una autoridad a efectos del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2001/42 y dicha autoridad es, en un supuesto determinado, responsable de la elaboración de un plan o programa, esa disposición no exige que se cree o designe otra autoridad situada en dicho Estado miembro o en esa parte del mismo para poder llevar a cabo las consultas previstas en dicha disposición.*
> *42 Sin embargo, en tal situación,* ***dicho artículo 6 exige que, dentro de la autoridad normalmente encargada de la consulta en materia medioambiental, se organice una separación funcional de modo que una entidad administrativa integrada en ella tenga una autonomía real, lo que entraña, en particular, que sea dotada de sus propios medios administrativos y humanos, y que pueda así cumplir las misiones encomendadas a las autoridades de consulta en el sentido de dicha Directiva y, en particular, expresar de manera objetiva su opinión sobre el plan o programa previsto por la autoridad de la que depende, cuestión que debe comprobar el órgano jurisdiccional remitente****.*
> *43 Habida cuenta de lo anterior, ha de responderse a las dos primeras cuestiones que, en circunstancias como las del litigio principal, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2001/42 no exige que se cree o designe otra autoridad de consulta en el sentido de dicha disposición, en la medida en que, dentro de la autoridad normalmente encargada de llevar a cabo la consulta en materia medioambiental y designada como tal,* ***se organice una separación funcional de modo que una entidad administrativa integrada en ella tenga una autonomía real, lo que entraña, en particular, que sea dotada de sus propios medios administrativos y humanos, y pueda así cumplir las misiones encomendadas a las autoridades de consulta en el sentido de dicho artículo 6, apartado 3, y, en particular, expresar de manera objetiva su opinión sobre el plan o programa previsto por la autoridad de la que depende".***

-La sentencia (firme) del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de mayo de 2025, asunto C-236/24.

"36. De lo anterior resulta que el artículo 9 bis de la Directiva 2011/92 sí se aplica cuando la autoridad competente determina si uno de los proyectos a que se refiera su artículo 4, apartado 2, debe someterse a evaluación medioambiental.

37. En consecuencia, con arreglo a dicho artículo 9 bis, párrafo segundo, en los casos en los que la autoridad competente para realizar la referida determinación también sea el promotor del proyecto de que se trate, ***los Estados miembros deberán, cuando menos, aplicar en su organización de las competencias administrativas una adecuada separación entre funciones en conflicto al ejercer dicha función***.

38. Esa adecuada separación se organizará de modo que una entidad administrativa integrada en la autoridad que es competente para realizar la referida ***determinación tenga una autonomía real, lo que entraña, en particular, que sea dotada de sus propios medios administrativos y humanos, y pueda así cumplir su función de manera objetiva*** *[véase, por analogía, la sentencia de 20 de octubre de 2011, Seaport (NI) y otros, C -474/10, EU:C:2011:681, apartado 43].*

39. Habida cuenta de los razonamientos anteriores, procede contestar a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 9 bis de la Directiva 2011/92 ***debe interpretarse en el sentido de que, en los casos en los que la autoridad competente para determinar si uno de los proyectos a que se refiera el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2011/92 debe someterse a evaluación medioambiental de conformidad con los artículos 5 a 10 de la Directiva 2011/92 también sea el promotor del proyecto de que se trate, deberá aplicarse cuando menos una adecuada separación entre funciones en conflicto al ejercer la citada función"***.

También nos es utilidad el caso francés. El Decreto n.º 2012-616, de 2 de mayo de 2012, designó al prefecto de la región como órgano ambiental para planes y programas. Esa misma autoridad es la que elaboraba o aprobaba los planes urbanísticos. Un grupo ecologista impugnó la norma y el Consejo de Estado francés, en dos resoluciones de 26 de junio de 2015, estableció que el Decreto vulneraba la Directiva 2001/42/CE a la luz de la sentencia del TJUE C-474/10. En ese sentido señaló que, si la misma autoridad ejerce ambas funciones, debe existir dentro de ella una separación funcional con autonomía real y medios propios. Al no preverse tal autonomía, el decreto quedó anulado en la parte que confiaba la evaluación ambiental al prefecto. Para salvar la infracción, el Gobierno francés aprobó el decreto n.º 2016-519, de 28 abril 2016, que creó órganos colegiados. Finalmente, el 5 febrero 2024 el Consejo de Estado francés reconoció que el nuevo órgano colegiado ambiental que se había creado disponía de capacidades administrativas y humanas propias y son ajenas a la cadena jerárquica que decide el proyecto. Concluyó que esa regulación ya era conforme con la Directiva. Las enseñanzas útiles del caso francés son estas:

-Ha de existir una separación real, no meramente formal: incluso dentro de la misma entidad pública (prefectura o ayuntamiento) debe existir una unidad orgánica distinta, con medios y personal propios.

-Solución colegiada: Francia optó por un órgano colegiado e independiente, lo que refuerza la objetividad y diluye el peso de cargos políticos.

Hasta ahora no existen sentencias del Tribunal Supremo ni de los Tribunales Superiores de Justicia que hayan anulado planes por este motivo, y tampoco se ha consolidado una jurisprudencia específica al respecto, pero no puede descartarse que esta cuestión pueda plantearse más adelante, especialmente a la luz de la

interpretación que viene realizando el TJUE del artículo 9 a de la Directiva 2011/92/UE, y desemboque en pronunciamientos anulatorios si no se garantiza la separación funcional.

8.6. Justificación concreta de la regulación del órgano ambiental.

El artículo 112 regula la identificación del órgano ambiental en la evaluación ambiental estratégica (EAE) de los instrumentos de planeamiento urbanístico y ordena su posición institucional y funcional respecto del órgano sustantivo.

La opción adoptada en el artículo 112 -atribuir la condición de órgano ambiental al departamento autonómico competente en medio ambiente cuando la aprobación definitiva del plan sea autonómica, y al ayuntamiento del término municipal cuando la aprobación sea municipal, con apoyo de las diputaciones- se ciñe estrictamente al marco de la legislación básica. La Ley 21/2013, de evaluación ambiental (LEA), habilita de forma expresa a las comunidades autónomas para determinar qué órganos ejercerán las funciones de órgano ambiental y órgano sustantivo en la evaluación de planes cuya adopción o aprobación corresponda a las administraciones autonómicas o locales; y, específicamente para los planes de competencia local, remite a la legislación autonómica la determinación de si tales funciones se asignan a un órgano de la Administración autonómica o local. Esta previsión se recoge en el artículo 11, apartados 2 y 3, de la LEA, y constituye el fundamento directo de la regla de correspondencia aprobatoria-ambiental que asume el precepto.

Ahora bien, esa libertad de configuración orgánica convive con un mandato básico reforzado de objetividad e independencia funcional entre el órgano ambiental y el órgano sustantivo. La LEA, tras su reforma por la Ley 9/2018, de 5 de diciembre, impone que las Administraciones "garantizarán que el órgano ambiental y el órgano sustantivo ejerzan las funciones derivadas de la presente ley de manera objetiva" y que "aplicarán en su organización una adecuada separación de las funciones que puedan dar lugar a un conflicto de intereses cuando el órgano ambiental sea simultáneamente el órgano sustantivo o el promotor del plan". La cláusula "actuará con independencia e imparcialidad" del artículo 112.3 transpone esta exigencia básica y la hace explícita a nivel autonómico, reforzando su operatividad en el plano organizativo municipal y autonómico. Se trata, por tanto, de independencia funcional -no de separación entre Administraciones- que ha de garantizarse mediante la asignación a órganos distintos, líneas jerárquicas separadas y reglas de abstención y recusación, en su caso. Todo ello se alinea con el artículo 3.2 de la LEA.

La independencia así entendida no merma, antes bien asegura, la eficacia de la evaluación ambiental. De un lado, la LEA atribuye al órgano ambiental la elaboración, en su caso, del documento de alcance, el análisis técnico del expediente y la formulación de la declaración ambiental estratégica o del informe ambiental estratégico, actos que la propia ley califica como informes "preceptivos y determinantes", con los efectos formales y materiales correspondientes; de otro,

preserva la potestad planificadora del órgano sustantivo e integra los pronunciamientos ambientales en la decisión final del plan, con mecanismos específicos de resolución de discrepancias en sede gubernamental cuando proceda. Esta arquitectura de funciones y contrapesos -preceptividad y carácter determinante de los pronunciamientos ambientales, integración en la aprobación del plan y cauces de resolución de conflictos- es precisamente la que permite que el órgano ambiental municipal o autonómico actúe con objetividad sin invadir la competencia sustantiva del planificador.

Asimismo, el artículo 112.4 prevé que, cuando un ayuntamiento carezca de medios suficientes para constituir su órgano ambiental, recabe la colaboración de la diputación provincial o del órgano ambiental autonómico. Esta solución se sustenta en dos pilares básicos: la competencia de asistencia y cooperación técnico-jurídica de las diputaciones a los municipios -reconocida en el artículo 36 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local- y los instrumentos de cooperación interadministrativa de la Ley 40/2015 -encomienda de gestión para actividades materiales o técnicas (art. 11), delegación de competencias cuando una ley lo permita (art. 9) y convenios (arts. 47 y ss.)-, todos ellos idóneos para canalizar apoyo técnico y, cuando proceda, ejercicio delegado, sin alterar la titularidad competencial ni la necesaria separación funcional. La remisión del artículo 112.4 a convenio, encomienda u otros instrumentos de la Ley 40/2015 se ajusta exactamente a este esquema.

Conviene subrayar, por último, que la independencia del órgano ambiental no es meramente declarativa. La LEA la hace exigible en el funcionamiento real del procedimiento (separación de funciones y de cadenas de decisión; capacidad del órgano ambiental para recabar informes técnico-científicos; y reglas para resolver discrepancias entre órgano ambiental y sustantivo). El diseño del artículo 112 permite materializar esa independencia a escala municipal, asignando la función ambiental a un órgano u unidad diferente al que ostenta la competencia sustantiva de aprobación del plan (por ejemplo, a un órgano técnico de medio ambiente frente al pleno o junta de gobierno local), y, cuando no sea viable por limitación de medios, instrumentando la colaboración o la delegación con otra administración para asegurar rigor técnico y objetividad. De este modo, la solución legal maximiza la proximidad y eficiencia -al alinear el nivel de aprobación con el de evaluación- sin sacrificar las garantías de imparcialidad que impone la legislación básica.

En suma, el artículo 112 despliega, de forma coherente con los artículos 3.2 y 11.2-3 de la LEA, un modelo de órgano ambiental territorialmente próximo al plano decisor del plan, dotado de independencia funcional frente al órgano sustantivo e inserto en una red de cooperación interadministrativa que permite asegurar capacidad técnica y objetividad allí donde el municipio no disponga de medios propios suficientes, conforme a la LBRL y a la Ley 40/2015.

9. La problemática de la sobrecarga documental de los planes y de los informes sectoriales.

1. Introducción.

La sobrecarga documental y la hipertrofia de los informes sectoriales han degradado la función del planeamiento hasta convertir, con frecuencia, el plan general en un compendio de obligaciones ajenas a su núcleo técnico. A lo largo del tiempo, normas sectoriales y prácticas administrativas han ido añadiendo estudios, diagnósticos y requisitos formales que exceden la lógica propia de la ordenación urbanística, con efectos bien conocidos: expedientes largos y costosos, múltiples puntos de fallo procedimental y una elevada litigiosidad por motivos colaterales al contenido urbanístico.

El anteproyecto asume ese diagnóstico y acomete una reforma estructural para reordenar el procedimiento, redefinir con precisión el perímetro de lo exigible y devolver al plan su función esencial de decidir, con criterios de racionalidad y proporcionalidad, la ordenación del territorio y de la ciudad.

El primer eje de la respuesta es un saneamiento normativo que evita duplicidades y excesos. La derogación expresa de todas las exigencias documentales contenidas en leyes y reglamentos autonómicos anteriores que impongan a los planes la elaboración, incorporación o aportación de documentos distintos de los previstos en la nueva ley corta de raíz la acumulación histórica de anexos y piezas redundantes; del mismo modo, las previsiones autonómicas sobre informes sectoriales quedan integradas en el régimen común y solo resultan exigibles en supuestos de afectación directa, con respeto de los informes preceptivos que imponga la legislación básica estatal o el Derecho de la Unión Europea. Se trata de una limpieza técnica que unifica el procedimiento, elimina sobrecargas añadidas por normas dispersas y garantiza seguridad jurídica al operador.

El segundo eje fija una reserva reforzada de ley en materia de documentación y la concentra en el propio texto urbanístico. Ello se traduce en reglas claras de "contenido mínimo imprescindible", posibilidad de omitir piezas no procedentes con motivación, integración o agrupación de documentos para evitar solapes, jerarquía interna de prevalencia entre normas, planos y memorias, y un cierre expreso que impide exigir documentación distinta de la prevista en la ley o en la normativa básica del Estado y, cuando proceda, en el Derecho de la Unión Europea. No es un mero retoque formal, sino una nueva gramática del expediente que simplifica sin mermar garantías y que refuerza la trazabilidad y comprensibilidad del plan. Estas pautas quedan ya positivadas, de manera paradigmática, en la regulación de la documentación del plan general, con alcance sistemático para el resto de los instrumentos.

El tercer eje aborda la proliferación indiscriminada de informes mediante un régimen común, simple y acotado. Solo se solicitarán a administraciones cuyas competencias resulten directamente afectadas, concepto que la ley delimita con

criterios operativos -incidencia sobre dominio público o espacios protegidos, nuevas demandas significativas de recursos o servicios públicos, afección a infraestructuras o zonas de protección, o necesidad de autorizaciones sustantivas- el plazo de emisión se fija, con carácter general, en un mes, desplazando plazos superiores de leyes autonómicas; el alcance queda limitado al ámbito competencial del órgano informante y se descarta la exigencia de determinaciones ajenas o la reproducción de legislación; transcurrido el mes se continúa la tramitación y el informe se presume favorable, salvo previsión sectorial en contrario; y se impide la espiral de "segundos informes" cuando la modificación se limite a atender el primero, vedándose además que sucesivos informes discrepen sobre lo no modificado o impongan nueva documentación. Con ello se racionalizan tiempos y se cierran las puertas a extralimitaciones materiales que paralizaban indebidamente el planeamiento, preservando siempre los informes preceptivos exigidos por la legislación básica estatal y su régimen propio.

Esta arquitectura se completa con principios instrumentales de calidad regulatoria que orientan la técnica documental hacia expedientes más legibles, digitales y estandarizados, coherentes con un objetivo de simplificación que no renuncia a las garantías ambientales ni a la coordinación interadministrativa. La reforma parte de una idea sencilla: concentrar en la ley lo esencial, suprimir lo redundante y ordenar los informes para que aporten valor dentro de su competencia y en plazo. Ese cambio de método no disminuye el control sustantivo, sino que lo hace más previsible y eficaz, al tiempo que libera al plan de cargas impropias para que vuelva a desempeñar su papel: decidir la ordenación con criterios de necesidad, proporcionalidad y sostenibilidad, y hacerlo en tiempos compatibles con las necesidades reales de municipios y ciudadanía.

2. Los apartados 3 y 4 de la Disposición derogatoria.

La opción normativa que se propone en los apartados 3 y 4 de la disposición derogatoria responde a un diagnóstico contrastado: el planeamiento urbanístico valenciano se ha visto sometido durante años a una acumulación de exigencias documentales e informes sectoriales impuestos de forma fragmentaria por normas autonómicas dispersas, con efectos adversos en términos de duración, coste, litigiosidad e inseguridad procedimental.

La solución elegida implica una decisión estructural que reordena el sistema: se concentra en la ley urbanística -y solo en ella- la definición de la documentación exigible a los planes, y se somete el entero régimen de informes sectoriales al marco común del artículo 118, con un criterio material de "afectación directa", un plazo uniforme y breve, un alcance ceñido a la competencia del órgano informante y efectos claros del silencio. De este modo, la ley actúa como norma de cierre frente a la proliferación de cargas y como regla de coordinación interadministrativa, sin menoscabo de lo dispuesto por la legislación básica estatal ni por el Derecho de la Unión Europea.

El apartado 3 de la disposición derogatoria elimina expresamente todas las previsiones legales y reglamentarias de la Generalitat que, al margen de esta ley, impongan a los instrumentos de planeamiento la elaboración, incorporación o aportación de documentos o estudios adicionales. La cláusula no opera en el vacío: salva, con carácter expreso, lo que resulte de normativa básica estatal o del Derecho de la Unión Europea y se articula en coherencia con la nueva arquitectura de contenidos mínimos y reglas comunes de documentación que la propia ley establece para cada figura de planeamiento. Con ello se evita que, por la vía de leyes sectoriales posteriores o reglamentos parciales, reaparezcan piezas documentales genéricas o redundantes que diluyen la función del plan y comprometen su tramitación. Al mismo tiempo, la derogación se formula con técnica normativa correcta -precisa, expresa y coordinada con las restantes disposiciones finales-, de acuerdo con las directrices sobre disposiciones derogatorias y criterios de prevalencia, que promueven la claridad del ordenamiento y la seguridad jurídica como objetivo constitucional de la calidad normativa.

Esta decisión de "reserva reforzada" en materia documental se alinea, además, con los principios de buena regulación. Al concentrar en la ley la definición del elenco de documentos exigibles y eliminar remisiones dispersas, se satisfacen los principios de necesidad y proporcionalidad -solo se mantienen las cargas imprescindibles por razón de competencia básica estatal o europea- y se refuerza la seguridad jurídica al proporcionar un marco estable y predecible para proyectistas y administraciones. Cualquier futura ampliación de la documentación del planeamiento deberá canalizarse mediante modificación expresa de la propia ley, con la correspondiente memoria de análisis de impacto normativo; así se evita la "anexitis" por acumulación de estudios sin relación directa con las determinaciones urbanísticas y se garantiza una deliberación parlamentaria transparente sobre eventuales nuevas cargas.

El apartado 4 integra en el régimen del artículo 118 todas las previsiones autonómicas que establecían informes sectoriales en la tramitación de planes urbanísticos. No se trata de suprimir controles, sino de ordenarlos con un patrón homogéneo y materialmente fundado: solo se solicitarán informes de las administraciones cuyas competencias resulten directamente afectadas por las determinaciones del plan, concretándose cuándo concurre esa afectación directa; el plazo será, en todo caso, de un mes; las observaciones quedarán limitadas al ámbito competencial del órgano informante; el silencio se entenderá favorable, salvo previsión sectorial expresa en contrario; y no se podrán exigir ulteriores informes cuando las modificaciones se limiten a cumplir el primero. Esta "codificación" autonómica del régimen de informes, que respeta en todo caso los informes preceptivos y, en su caso, determinantes exigidos por la legislación básica estatal, aporta certidumbre temporal, delimita con nitidez los efectos de la inactividad o de la extralimitación material y reduce los puntos de fallo procedimental que venían provocando anulaciones por motivos ajenos a la sustancia de la ordenación.

Ambas cláusulas -derogación de exigencias documentales ajenas a la ley e integración de los informes sectoriales en el artículo 118- se insertan, por tanto, en una misma lógica de simplificación y de técnica normativa: la documentación del plan se agota en la ley urbanística y los informes se rigen por un estatuto común, claro y proporcionado. La ley preserva, no obstante, aquellas piezas o regímenes cuya continuidad resulta funcional para la transición ordenada al nuevo modelo, como hace la propia disposición derogatoria al mantener transitoriamente en vigor determinados preceptos y anexos hasta su sustitución reglamentaria, evitando vacíos normativos en materias sensibles. La combinación de una derogación expresa, selectiva y coordinada, con reglas sustantivas de documentación e informes, traduce en el texto legal el compromiso con la claridad, la coherencia interna y la seguridad jurídica que la exposición de motivos enuncia como criterios rectores de la reforma.

En suma, los apartados 3 y 4 de la disposición derogatoria operan como piezas clave de la estrategia de aligeramiento y estabilización del sistema. Al retirar del perímetro del plan la carga documental indiscriminada y reconducir los informes a lo estrictamente necesario por razón de competencia, la ley devuelve al planeamiento su lógica y función -decidir sobre el modelo territorial y urbanístico con diagnósticos y evaluaciones proporcionados-, facilita su actualización, reduce la litigiosidad por vicios formales y concentra la discusión pública en lo que verdaderamente importa. Todo ello, respetando las exigencias del ordenamiento básico estatal y de la Unión Europea y con una técnica legislativa conforme a las mejores prácticas en materia de disposiciones finales y derogatorias.

3. El artículo 80 del anteproyecto.

El artículo 80 responde de forma directa al diagnóstico de hipertrofia documental y a la consiguiente vulnerabilidad procedimental de los planes, fijando un marco legal estable que reconduce el contenido de los instrumentos a lo estrictamente necesario, impide que nuevas capas de papeles se adhieran por acumulación sectorial y traslada la tramitación a un entorno digital homogéneo y trazable. La lógica del precepto es sencilla y robusta: convertir el "qué" debe acompañar a cada plan en una decisión de ley y no de rutina administrativa, anclarla en principios de mínima carga y proporcionalidad, y apoyarla en estándares técnicos comunes para que el expediente sea legible, interoperable y controlable de principio a fin. Con ello se persigue una doble finalidad: ganar seguridad jurídica -evitando nulidades por fallos formales o por exigencias erráticas- y acortar tiempos y costes de tramitación, alineando la práctica municipal con los estándares de buena regulación y administración electrónica. Esta orientación ya se expone en la propia Memoria y en el diseño general del Título III, que enlaza simplificación documental con digitalización y homogeneidad formal del expediente.

En su apartado primero, el artículo 80 formula el canon que gobierna toda la documentación del planeamiento: "mínimo contenido necesario, máxima simplificación y proporcionalidad", y su corolario: solo cabe exigir documentos previstos por norma con rango de ley. Esta cláusula de suficiencia orienta el diseño

del expediente, disuade la inercia de “añadir por si acaso” y proscribe expresamente estudios ajenos o irrelevantes para las determinaciones del plan, así como la tentación de transcribir en las Normas urbanísticas lo que ya está regulado por legislación sectorial. No se trata de una consigna retórica: el “mínimo necesario” opera como parámetro objetivo de control y se replica deliberadamente en las distintas figuras (plan general, planes de desarrollo, catálogos y estudios de detalle), para consolidar hábitos uniformes de trabajo y reducir la litigiosidad derivada de expedientes enciclopédicos.

El segundo apartado introduce una reserva de ley reforzada frente a la inflación documental: ninguna ley sectorial autonómica podrá imponer nuevos trámites, estudios o documentos al planeamiento sin modificar de forma expresa esta Ley y sin justificar, en la memoria de análisis de impacto normativo, su necesidad, proporcionalidad y eficiencia. Con ello se evita la dispersión de cargas nacidas en normas sectoriales inconexas y se somete cualquier futura ampliación al escrutinio parlamentario y a los principios de buena regulación que impone el artículo 129 de la Ley 39/2015 (necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia). En términos constitucionales, la opción refuerza la seguridad jurídica proclamada en el artículo 9.3 CE y encaja en la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo (arts. 148.1.3.ª CE y 49.3 EACV).

Este cierre no desconoce la legislación básica estatal ni el Derecho de la Unión Europea: queda a salvo, entre otras, la documentación ambiental estratégica prevista en la Ley 21/2013 y la memoria de sostenibilidad económica del artículo 22 del TRLSRU, piezas que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha considerado determinantes para la validez del planeamiento. Precisamente, la experiencia reciente de anulación de planes por deficiencias en la evaluación ambiental estratégica o por omitir la memoria de sostenibilidad económica -con pronunciamientos que distinguen nítidamente esta última del estudio económico-financiero- avala la necesidad de que la ley acote qué es imprescindible y descarte añadidos redundantes que no aportan valor público ni solidez jurídica.

Los apartados tercero y cuarto proyectan esa filosofía de limpieza y previsibilidad sobre el soporte del expediente: cartografía común y Plataforma Urbanística Digital. La adopción de una cartografía homogénea, editable y compatible con sistemas de información geográfica -cuyas bases facilitará la conselleria- incorpora a la práctica urbanística autonómica los estándares de la Directiva INSPIRE y de su transposición estatal (LISIGE), y se coordina con el Esquema Nacional de Interoperabilidad y el Esquema Nacional de Seguridad. Con ello, el expediente deja de depender de formatos heterogéneos y capas no interoperables, y pasa a ser un conjunto coherente de datos espaciales y documentos verificables automáticamente, lo que reduce retrabajos, errores y tiempos de subsanación. La previsión de una plataforma digital de tramitación integral y de participación pública, ya anticipada en el acervo autonómico, culmina la transición a una administración plenamente electrónica del planeamiento, en línea con el marco básico estatal.

La coherencia sistémica del artículo 80 con el resto del Título III es completa: el plan general se aligera y se concentra en la ordenación directiva y estructural; los planes de desarrollo asumen la eficacia jurídico-privativa con documentación proporcionada y reglas de prevalencia interna claras; y la plataforma y la cartografía común actúan como columna vertebral de la tramitación y la participación, posibilitando controles automáticos de integridad y trazabilidad que disminuyen puntos de fallo procedimental. El resultado -según subraya la propia Memoria- es un sistema más predecible, con expedientes ceñidos al objeto del instrumento, menos propensos a controversias y con cronogramas sensiblemente más cortos.

En suma, el artículo 80 fija el suelo común de la documentación urbanística: suficiente para decidir bien y controlar mejor, inmune a la sobrecarga por la vía sectorial, y nativamente digital. Sobre esa base, la Ley detallará, para cada figura, el elenco de piezas "necesarias y suficientes" y su estructura, y articulará la racionalización de informes sectoriales en el régimen del artículo 118, completando un diseño que prioriza claridad, simplificación y seguridad jurídica.

4. La documentación del plan general.

El precepto que regula la documentación del plan general fija un armazón claro, suficiente y proporcionado que devuelve al instrumento su lógica propia y reduce la exposición a vicios formales. Ordena el expediente en torno a cinco piezas nucleares -memorias, planos de información, planos de ordenación, normas y anexos- y añade un resumen ejecutivo orientado a la ciudadanía, todo ello bajo el principio de "contenido mínimo imprescindible" y con reglas de integración, omisión motivada y prevalencia interna que blindan la coherencia del conjunto. De este modo se supera el modelo enciclopédico, se concentran las exigencias en lo esencial y se estandariza la forma en que los ayuntamientos y los equipos redactores deben construir y justificar sus determinaciones.

La memoria se divide en tres partes con funciones netas y no solapadas. La memoria de información y diagnóstico ofrece la radiografía del territorio y sistematiza las afecciones procedentes de la legislación sectorial y de la planificación territorial, pero lo hace como base para decidir, no como un inventario infinito de condicionantes. La memoria justificativa de la ordenación articula la comparación de alternativas y la motivación de la opción propuesta, incorpora la ponderación de la información pública y de los informes sectoriales y concentra -cuando no existan anexos específicos- las justificaciones de cumplimiento de determinaciones legales aplicables, permitiendo verificar proporcionalidad y coherencia entre objetivos y medidas. La memoria económica alinea el contenido del plan con la documentación económico-financiera exigible en cada caso, integrando, cuando proceda por razón de la legislación básica estatal, el informe de sostenibilidad económica y la memoria de viabilidad, con el fin de asegurar que la ordenación es ejecutable y compatible con las capacidades de las haciendas públicas y de los servicios afectados. Este reparto de papeles evita duplicidades, separa con limpieza lo descriptivo de lo decisorio y permite un control externo más objetivo.

La distinción entre planos de información y planos de ordenación para el plan general asegura que la base empírica no interfiere con el mandato normativo. Los primeros documentan el estado de hecho y las afecciones; los segundos expresan la decisión de ordenación estructural con la precisión cartográfica propia del instrumento. La normativa urbanística traduce esa decisión a reglas aplicables y verificables, cerrando el círculo entre diagnóstico, opción y mandato. Para resolver con seguridad jurídica las fricciones que suelen producirse entre documentos, el artículo establece una regla de prevalencia que ordena la lectura del expediente: las normas urbanísticas dominan sobre los planos de ordenación, y estos sobre la memoria económica, con la memoria justificativa como referencia interpretativa para integrar el conjunto. Esta cláusula de jerarquía interna -inusualmente explícita en nuestro derecho comparado- reduce la litigiosidad por contradicciones documentales y aporta un criterio estable para la actuación administrativa y para la revisión jurisdiccional.

Los anexos se reservan a la documentación con entidad propia que, por su naturaleza y rango, no puede diluirse en las memorias: el estudio ambiental estratégico y su resumen no técnico, el estudio de inundabilidad cuando resulte necesario, el estudio de paisaje y otros estudios específicos que, de forma motivada, establezca el documento de alcance de la evaluación ambiental estratégica. De esta forma, la ley alinea el expediente con la legislación básica de evaluación ambiental, que exige someter a información pública la versión inicial del plan acompañada del estudio ambiental estratégico y de su resumen no técnico, y con la normativa estatal de evaluación y gestión del riesgo de inundación, que impone incorporar la mejor información disponible procedente de los planes de gestión y mapas de peligrosidad y riesgo. El estudio de paisaje se integra para asegurar la lectura territorial del conjunto y para que la variable paisajística opere como condicionante real de la ordenación, evitando duplicidades con otros cuerpos normativos. La referencia expresa al documento de alcance impide que se generalicen exigencias ajenas al caso y encauza cualquier estudio complementario a razones verificables, previamente consultadas.

El resumen ejecutivo, exigido por la legislación básica en los procedimientos de aprobación o alteración de instrumentos urbanísticos, se concibe como una pieza de comunicación pública que sintetiza con claridad qué se altera, dónde y con qué alcance, reforzando la transparencia y la inteligibilidad del plan sin añadir carga técnica al expediente. Su incorporación explícita en la documentación del plan general conecta el procedimiento autonómico con el estándar estatal y favorece la participación informada.

Las reglas de “mínimo imprescindible” vertebran el artículo y se proyectan en tres planos operativos. En primer lugar, habilitan la omisión motivada de documentos o apartados cuando no procedan atendiendo al ámbito, objeto o alcance del plan, evitando la reproducción inercial de piezas estándar y obligando a justificar cualquier reducción desde la lógica del propio instrumento. En segundo lugar, autorizan la integración o agrupación de piezas siempre que se mantenga su contenido material y se identifiquen con claridad las piezas resultantes, para ganar

legibilidad sin pérdida de trazabilidad. En tercer lugar, cierran el perímetro de exigencias con una cláusula de no exigibilidad: no cabe pedir documentación distinta de la prevista en la ley o en la normativa básica del Estado, incluida, cuando proceda, la del Derecho de la Unión Europea. Este triple vector convierte la simplificación en mandato jurídico, no en recomendación, y dota a promotores y administraciones de criterios seguros para planificar trabajos, cronogramas y presupuestos.

El diseño del artículo 91, por último, dialoga con el resto del Título dedicado a los instrumentos, que replican el mismo patrón documental adaptado a su función -planes parciales, planes de reforma interior, planes especiales, planes pormenorizados y plan urbanístico simplificado-, lo que aporta uniformidad metodológica y facilita el control interno y externo del expediente. La coherencia horizontal entre figuras evita saltos de régimen que históricamente han causado dilaciones y nulidades por errores de trasposición de contenidos. Con ello, la ley establece un estándar único de preparación y tramitación, adecuado al principio de proporcionalidad y compatible con las exigencias estatales y europeas en materia ambiental y de gestión del riesgo.

En conjunto, la regulación de la documentación del plan general garantiza que cada pieza cumple una función sustantiva y verificable, reduce las oportunidades de fallo procedimental, refuerza la transparencia y centra el esfuerzo técnico en lo que decide la ordenación. El resultado es un expediente deliberadamente más ligero y más sólido a la vez: ligero porque evita redundancias y sofistica la gestión con reglas de omisión e integración, y sólido porque ancla sus anexos en la legislación básica aplicable y establece una jerarquía interna que minimiza las ambigüedades interpretativas.

5. El artículo 118 del anteproyecto, relativo a los informes sectoriales.

El artículo 118 afronta de raíz el problema de la “inflación de informes” en la tramitación del planeamiento, fijando un estatuto común, claro y operativo que ordena quién ha de informar, sobre qué extremos, en qué plazo y con qué efectos. La novedad decisiva reside en sus apartados 1 y 2: la solicitud de informes queda vinculada, no ya a una afectación difusa o potencial, sino a la existencia de una afectación directa de competencias, definida por la propia ley mediante criterios materiales verificables. Con ello se sustituye la práctica de pedir “por prudencia” a un número indeterminado de administraciones por un sistema selectivo, fundado en la competencia y orientado a la eficacia, que preserva íntegramente los informes preceptivos y, en su caso, determinantes que exige la legislación básica estatal en sus propios términos.

El apartado 1 opera como una regla de cierre del perímetro: solo se pedirán informes a las administraciones cuyas competencias resulten directamente afectadas por las determinaciones del plan. El precepto no desarma los controles esenciales, pues salva de forma expresa los informes básicos estatales, que se rigen por su normativa específica; lo que hace es impedir solicitudes redundantes

o meramente consultivas que dilatan el procedimiento sin aportar valor público. Desde la técnica normativa, esta opción traduce a lenguaje legal los principios de necesidad y proporcionalidad, delimita la carga de trabajo interadministrativa y reconduce la coordinación a aquello que realmente incide sobre la esfera competencial del órgano informante.

El apartado 2 despliega la noción de "afectación directa" con un haz de situaciones típicas que funcionan como guía material de aplicación. Existe afectación directa cuando la ordenación incide sobre el dominio público o espacios sometidos a régimen sectorial de protección, cuando genera nuevas demandas significativas de recursos o servicios públicos cuya titularidad o tutela corresponde al órgano informante, cuando condiciona la implantación o la funcionalidad de infraestructuras, servidumbres o zonas de protección de su competencia o cuando, para ejecutar el plan, se requiera autorización sustantiva o intervención sectorial previa. No se trata de una lista decorativa: es la clave que transforma un criterio jurídico indeterminado en un estándar operativo, falsable y controlable. Activa el informe allí donde el plan toca bienes, servicios o potestades concretas del sector afectado, y lo desactiva donde la incidencia es genérica, mediata o ajena al núcleo de su competencia. El resultado es un trazado nítido de fronteras que facilita a los ayuntamientos saber qué pedir, a quién y por qué, y que dota a la administración informante de un mandato claro sobre el objeto de su dictamen.

A partir de esa pieza innovadora, el resto del artículo consolida un régimen homogéneo que la Comunitat Valenciana ya ha empezado a aplicar en su derecho vigente tras la reciente reforma de simplificación: plazo común de un mes, con desplazamiento de plazos superiores autonómicos; continuidad de la tramitación una vez vencido el plazo; alcance limitado al ámbito competencial del órgano informante y proscripción de exigir al plan determinaciones ajenas a su contenido; silencio con presunción favorable salvo previsión sectorial expresa en contrario y exigencia de motivación cuando el informe sea desfavorable; y regla anti-reiteración para evitar "segundos informes" si la modificación se limita a cumplir el primero, vedándose además que sucesivos dictámenes discrepen sobre lo no modificado o introduzcan nuevas condiciones o documentación. Este bloque estabiliza tiempos y contenido, reduce puntos de fallo procedimental y alinea expectativas entre administraciones y proyectistas, en continuidad esencial con el esquema ya incorporado al régimen vigente.

La combinación de los apartados 1 y 2 con las reglas sobre plazo, alcance y efectos tiene un propósito jurídico y práctico muy preciso. Desde el punto de vista jurídico, desplaza a la ley la delimitación de cuándo procede pedir un informe y de qué puede tratar, cerrando la puerta a extralimitaciones materiales y a la exigencia de "reproducir legislación" en el expediente, algo expresamente proscrito. Desde el punto de vista práctico, convierte la fase de informes en un tramo de valor añadido: quien informa lo hace porque su competencia está efectivamente concernida, se pronuncia dentro de su perímetro y en un plazo cierto, y su silencio o su disenso están jurídicamente cualificados. La ganancia es doble: seguridad jurídica en la

validación de los planes y reducción de tiempos muertos por consultas no pertinentes o informes “omnibus”.

El artículo 118 convive, además, con un mecanismo de solución de atascos: la solicitud de colaboración autonómica para informes no emitidos en plazo o contradictorios, que permite convocar a las administraciones afectadas y fijar una salida operativa con presunción favorable si no se comparece o no se concreta el dictamen. La arquitectura completa -criterio material de afectación directa, estatuto común de los informes y cauce de colaboración- convierte la coordinación interadministrativa en un proceso gobernado por reglas y no por inercias, y sitúa la responsabilidad de informar donde corresponde.

En ningún caso la racionalización supone una rebaja de garantías. El precepto preserva los informes que la legislación básica estatal exige como preceptivos o determinantes y reconoce la especialidad del régimen aplicable a los informes de la Administración General del Estado, que continuarán rigiéndose por su propia normativa. La reforma no sustituye esos controles, sino que los integra con claridad en el procedimiento urbanístico autonómico, evitando duplicidades, ampliaciones informales del objeto del informe y efectos sorpresivos sobre los plazos.

En suma, el artículo 118 resitúa los informes en su función constitucional y legal: asegurar, en tiempo y forma, la tutela de los bienes, servicios y potestades que corresponden a cada sector, sin convertir esa tutela en un cuello de botella indefinido ni en una co-decisión material fuera del perímetro competencial. La novedad de anclar en la ley el concepto de afectación directa -y de explicitarlo-, junto con un estatuto uniforme de plazo, alcance y efectos, aporta previsibilidad, acorta la tramitación y reduce la litigiosidad formal, al tiempo que concentra la discusión técnica en lo que realmente importa para la validez y la calidad del plan.

10. La iniciativa particular en la tramitación de los planes de desarrollo.

La regulación de la iniciativa particular en la tramitación de los planes responde a una idea simple y, a la vez, exigente: abrir cauces reales de colaboración con la sociedad para desplegar el planeamiento general sin renunciar a la plena titularidad pública de la decisión urbanística. El artículo 132 parte de ese equilibrio. Afirma con claridad que la aprobación de los instrumentos de planeamiento es una competencia indisponible de las administraciones y que no puede quedar condicionada por convenios ni compromisos privados. Sobre ese cimiento de control público se construye un itinerario ordenado que permite a los particulares proponer y promover planes de desarrollo, aportando capacidad técnica y recursos, y, al mismo tiempo, someter esas propuestas a un escrutinio riguroso, transparente y compatible con las exigencias ambientales y sectoriales.

La legitimación para presentar propuestas de planes parciales, de reforma interior, especiales y estudios de detalle no pretende privatizar la ordenación, sino agilizarla. La experiencia demuestra que muchos ámbitos precisan de un impulso inicial que la Administración, por razones de oportunidad, de programación o de

medios, no siempre puede proporcionar con la celeridad deseada. Permitir que las personas promotoras elaboren y eleven a tramitación sus propuestas es, por tanto, una forma de hacer más permeable el sistema a las necesidades reales de la ciudad y del territorio. Ahora bien, esa apertura solo cobra sentido si se acompaña de un procedimiento claro, acotado en plazos y con garantías suficientes para el interés general. De ahí que la norma detalle, con sobriedad, las fases esenciales: una decisión temprana sobre la admisión a trámite; la inmediata activación de la evaluación ambiental que corresponda; la obligación municipal de pronunciarse en plazo sobre la aprobación inicial; y la posibilidad de que, cumplidos los trámites de información pública e informes, el promotor impulse la solicitud de aprobación definitiva.

La opción por el silencio administrativo negativo en la fase final no es casual. El planeamiento de desarrollo incide de forma intensa sobre el modelo urbano, la dotación de servicios, las cargas y beneficios y, de manera muy relevante, sobre el medio ambiente. Aprobaciones tácitas, por el mero transcurso del tiempo, podrían consagrar ordenaciones incompletas o carentes de los informes que la ley exige. La regla desestimatoria, por tanto, preserva el principio de legalidad y obliga al pronunciamiento expreso, que es donde verdaderamente se ponderan las alegaciones, se incorporan las determinaciones ambientales y se asegura la coherencia con el planeamiento superior. Lejos de encarecer el procedimiento, esta opción mejora la seguridad jurídica: todas las partes conocen que la eficacia requiere resolución, motivación y publicación, y que no habrá atajos que comprometan la validez del plan.

El diseño procedimental incorpora, además, un propósito de buen gobierno: si la Administración debe decidir sobre la admisión en un plazo breve y activar sin dilaciones la evaluación ambiental, se evitan tiempos muertos y se dota de previsibilidad al itinerario. El requerimiento de subsanación suspende el cómputo de la admisión porque no tendría sentido que corra un plazo cuando el expediente aún no está completo; pero esa suspensión se liga a un “cumplimiento efectivo”, que impide que la excepción se convierta en regla y resguarda la disciplina del procedimiento. El resultado es un marco en el que el promotor sabe a qué atenerse, el Ayuntamiento conserva en todo momento la capacidad decisoria y la ciudadanía puede participar con información pública coordinada, antes de cualquier decisión definitiva.

La innovación más relevante se proyecta sobre la relación entre ordenación y ejecución. La práctica ha evidenciado que el salto desde el plan de desarrollo hasta el sistema de ejecución suele generar duplicidades, esperas y ajustes ulteriores que alargan los plazos y erosionan la confianza de los operadores. Por ello, el artículo permite tramitar simultáneamente el plan y el correspondiente sistema de ejecución cuando la iniciativa sea privada. Lejos de mezclar planos, la ley ordena esa simultaneidad con cautelas: expedientes coordinados, información pública e informes sectoriales igualmente coordinados y, sobre todo, la subordinación categórica de la ejecución a la aprobación definitiva del plan. Con esta regla se preserva la jerarquía del sistema -primero la ordenación, después la gestión- y, al

mismo tiempo, se aprovecha la tramitación paralela para alinear, desde el inicio, las determinaciones del planeamiento con las obligaciones y garantías de la ejecución.

Los beneficios de esta coordinación son tangibles. La información pública conjunta permite a la ciudadanía comprender la ordenación propuesta y la forma en que se llevará a cabo, con qué reparto de cargas, en qué plazos y con qué obras de urbanización. Las administraciones sectoriales pueden emitir sus informes con una visión completa del proyecto, evitando pronunciamientos sucesivos que se contradigan o que obliguen a rehacer documentos. Y el órgano competente decide de manera integrada, con todos los elementos sobre la mesa, reduciendo el riesgo de modificaciones posteriores y los litigios derivados de incoherencias entre plan y gestión. Todo ello no solo acorta los plazos reales de transformación del suelo, sino que mejora la calidad de las decisiones y refuerza la transparencia.

La reserva a la Administración de la formulación de modificaciones del planeamiento general, de los planes especiales no desarrolladores y de los catálogos completa el equilibrio del sistema. La ley recuerda que hay ámbitos -por su naturaleza estructural o por su función de tutela del patrimonio- que exigen iniciativa pública directa. Ahora bien, la posibilidad de asumir motivadamente propuestas privadas como propias introduce una válvula de flexibilidad que evita el rechazo automático de iniciativas valiosas. Con esta previsión, se integra la creatividad y el conocimiento técnico del sector privado en sectores donde la responsabilidad última debe seguir en manos de la Administración, sin diluir el control.

En términos de calidad normativa, el precepto evita repetir lo que ya establecen la legislación de procedimiento y la ambiental. Se enuncian solo las reglas necesarias para que el operador sepa cómo actuar, qué plazos rigen y cuáles son los efectos de la inactividad, y se remite lo demás al marco transversal. Esa contención mejora la legibilidad de la ley y reduce el riesgo de contradicciones futuras cuando se modifiquen normas comunes. También contribuye a la coherencia terminológica, al emplear de forma uniforme las denominaciones de los instrumentos y mantener el uso de minúsculas en las categorías genéricas, favoreciendo una redacción sobria y precisa.

Esta regulación, además, se alinea con una concepción contemporánea del urbanismo como política pública abierta a la colaboración, pero celosa de su función garantista. La iniciativa particular es bienvenida cuando aporta capacidad de proyecto, financiación y velocidad de ejecución, siempre que se inserte en un procedimiento que vele por el interés general. La exigencia de evaluación ambiental, la coordinación de informes y la decisión expresa actúan como contrapesos que aseguran que la ciudad que resulte del proceso sea legal, viable y socialmente aceptable. La opción por el silencio desestimatorio, la posibilidad de simultanear procedimientos y la delimitación de ámbitos reservados a la iniciativa pública dibujan un sistema equilibrado, que concede protagonismo a quien está en condiciones de empujar el desarrollo, pero no renuncia a la potestad pública de decidir el destino del territorio.

En definitiva, la regulación de la iniciativa particular contenida en el artículo 132 combina tres virtudes: eficacia, porque ordena plazos, evita trámites sucesivos innecesarios y admite la tramitación simultánea con la ejecución; seguridad, porque impone resolución expresa en la fase decisiva y asegura la integración de la evaluación ambiental y de los informes sectoriales; y transparencia, porque concentra y coordina la participación y la información en momentos determinantes del procedimiento. Con ello, la ley ofrece un marco estable, predecible y claro que facilita la colaboración público-privada y, a la vez, preserva intacta la titularidad pública del planeamiento. Es una respuesta realista a los desafíos de la gestión urbanística contemporánea y una apuesta por un urbanismo más ágil, más comprensible y responsable.

11. La regulación de los estándares de los planes parciales.

De acuerdo con los criterios de técnica normativa y tomando en consideración la enseñanza de otras leyes urbanísticas autonómicas, la nueva redacción del artículo 96 del anteproyecto clarifica el marco legal de los estándares dotacionales en los planes parciales y lo calibra respecto del TRLOTUP, cuyo artículo 36 exigía, con carácter legal y no reglamentario, 35 m^2 de suelo dotacional local por cada 100 m^2 edificables residenciales, de los que al menos 15 m^2 debían destinarse a zonas verdes, y fijaba además un límite máximo de edificabilidad residencial de 1,00 m^2/m^2 en sectores de suelo urbanizable residencial. Esa solución, rígida y por encima de la media autonómica, ha mostrado una elevada huella de cargas en desarrollos residenciales estándar, con efectos claros sobre la viabilidad económica, especialmente en municipios medianos. La opción ahora adoptada reduce el estándar legal mínimo a 30 m^2/100 m^2 edificables residenciales -manteniendo un mínimo de zonas verdes del 10 % de la superficie del sector y, dentro del estándar, al menos 15 m^2 destinados a zonas verdes- y eleva prudencialmente el tope de edificabilidad residencial a 1,20 m^2/m^2, lo que alinea el texto con prácticas extendidas en otras comunidades y traslada al reglamento la necesaria modulación por contextos y tipologías. Esta reposición del rango normativo refuerza, además, la separación entre ley reglamento recomendada por las Directrices de técnica normativa.

El ajuste cuantitativo se justifica a la luz del comparado. En la Comunidad de Madrid, la Ley 9/2001 fija para redes locales en ámbitos residenciales 30 m^2 de suelo por cada 100 m^2 construidos, con la exigencia de que al menos el 50 % se destine a espacios libres públicos arbolados; y, adicionalmente, establece para redes supramunicipales (sistemas generales) una cesión de 20 m^2 de suelo por cada 100 m^2 construidos de cualquier uso en suelo urbanizable sectorizado. Frente a la regla de 35 m^2/100 m^2 edificables del TRLOTUP, el estándar madrileño legal para dotación local es 30 m^2/100 m^2, en línea con la cifra que ahora adopta el artículo 96, y la carga de sistemas generales se articula separadamente.
En Galicia, la Ley 2/2016 presenta un diseño dual: sistemas generales con reservas mínimas de 15 m^2/100 m^2 edificables residenciales para espacios libres y 5 m^2/100 m^2 para equipamiento comunitario, y, además, para sistemas locales en ámbitos

residenciales u hoteleros, 18 m^2/100 m^2 para espacios libres (y en todo caso ≥ 10 % de la superficie) y 10 m^2/100 m^2 para equipamientos. Es decir, el estándar legal local gallego suma 28 m^2/100 m^2 edificables en residenciales, inferior al 35 m^2/100 m^2 del TRLOTUP; los sistemas generales se dimensionan a otro nivel de planeamiento y con otras finalidades. La comparación confirma que la cifra de 35 m^2/100 m^2 era más alta que la que prevén, como regla legal, otras leyes autonómicas representativas, mientras que 30 m^2/100 m^2 sitúa a la Comunitat Valenciana en el entorno de la media legal, reservando al reglamento la graduación fina por densidades, tipologías y condiciones territoriales.

Respecto del límite de edificabilidad residencial, la elevación del tope de 1,00 a 1,20 m^2/m^2 sigue la lógica de las leyes que positivan en sede legal una edificabilidad máxima para los sectores residenciales, con modulaciones por tamaño de municipio o por circunstancias singulares. En particular, la Ley 2/2006 del País Vasco establece en su artículo 77.3 una edificabilidad física máxima de 1,30 m^2/m^2 para sectores de suelo urbanizable con uso predominante residencial (1,10 m^2/m^2 en municipios ≤ 7.000 habitantes), con posibilidad excepcional de ajuste por acuerdo del Consejo de Gobierno. El artículo 96 adopta así una técnica normativa comparable -tope legal expreso y modulación reglamentaria-, optando por un umbral prudente de 1,20 m^2/m^2 más acorde con la realidad valenciana y con el equilibrio entre compacidad, cargas dotacionales y viabilidad.

La incorporación del apartado 3 -adscripción al sector, y a su cargo, de los sistemas generales de espacios libres que correspondan conforme a los criterios de la ordenación estructural- asegura la coherencia entre determinaciones estructurales y pormenorizadas y evita solapes en el cómputo de estándares. Esta técnica es congruente con el régimen general de obtención por inclusión o adscripción previsto expresamente, por ejemplo, en Galicia para los sistemas generales y locales, y con la práctica de ordenar, en el planeamiento de desarrollo, la localización, obtención y financiación de los sistemas generales que sirven al sector, sin que su superficie compute a efectos del estándar local.

Finalmente, la remisión al reglamento que contiene el nuevo artículo 96 -tanto para definir estándares de calidad urbana como para modular reservas en sectores industriales/terciarios y fijar, en su caso, un estándar mínimo de edificabilidad terciaria- responde a una opción consciente de técnica legislativa: la ley define mínimos comunes garantizados y el reglamento precisa parámetros, excepciones y métodos de cómputo cuando concurran circunstancias objetivas (densidades, tipologías, tejidos consolidados o dotaciones computables en el entorno). Este reparto de materias es, además, consistente con los modelos autonómicos que desplazan al reglamento la concreción de estándares -así sucede en Andalucía, donde la Ley 7/2021 remite al Reglamento General (art. 82) la determinación y cómputo de reservas y estándares, con márgenes de flexibilidad y adaptación municipal- y permite que, cuando sea necesario, el reglamento valenciano endurezca justificadamente los mínimos de la ley en determinados supuestos para asegurar suficiencia dotacional efectiva.

En suma, la reforma del artículo 96 corrige una sobrecarga legal (35 m^2/100 m^2) poco alineada con la media autonómica -donde son frecuentes estándares legales iguales o inferiores a 30 m^2/100 m^2 en redes locales, o bien remisiones al desarrollo reglamentario- y adopta una arquitectura normativa más estable: mínimos legales claros, tope de edificabilidad legalmente positivado y margen reglamentario para adaptar estándares y cuantías a la diversidad territorial y tipológica de la Comunitat Valenciana, sin perjuicio de las exigencias de sistemas generales que, cuando proceda, se adscriben al sector sin distorsionar el cómputo de sus estándares locales.

12. La necesidad de un régimen transitorio.

La entrada en vigor de una nueva ley urbanística no borra de un plumazo la realidad heredada: una pluralidad de instrumentos vigentes, distintos grados de desarrollo y numerosos procedimientos ya iniciados. En materia de planeamiento, esa inercia no es un defecto, sino un dato estructural del sistema. La experiencia comparada muestra que, aun con voluntad política y medios técnicos, la aprobación de nuevos planes generales con arreglo al nuevo modelo legal requiere años. Este desfase temporal entre el marco normativo y la realidad operativa obliga a una regulación transitoria madura, que preserve la continuidad de la gestión, garantice la seguridad jurídica de administraciones y operadores, y encauce las transformaciones imprescindibles sin desdibujar el debate estratégico que corresponde al planeamiento integral.

Con ese propósito, hay que afrontar dos situaciones diferenciadas. De un lado, los planes en tramitación a la entrada en vigor. De otro, el conjunto de instrumentos ya aprobados -planes generales, normas subsidiarias y proyectos de delimitación del suelo urbano- que continúan ordenando la ciudad real. Para los primeros, la solución adoptada en la disposición transitoria segunda es deliberadamente pragmática: se permite que los expedientes iniciados prosigan conforme a la legislación anterior, pero se habilita una ventana de ajuste voluntario a la nueva ley en función de la fase procedimental alcanzada. Esta opción respeta la inversión de tiempo y recursos realizada, evita interrupciones que podrían acarrear vacíos de gestión y, al mismo tiempo, ofrece un incentivo para incorporar desde ahora los elementos sustantivos del nuevo modelo cuando ello sea viable. La regla combina estabilidad y mejora regulatoria: no obliga a “retrotraer” ni a reiniciar, pero tampoco blinda diseños obsoletos cuando pueden realinearse sin quebranto de garantías.

Para los instrumentos ya vigentes, la regulación transitoria de la cuarta a la novena persigue una finalidad complementaria: ordenar con claridad qué puede hacerse con cada categoría de plan, con qué alcance y por qué cauces, durante el periodo en que coexistan con el nuevo marco legal. El enfoque descansa en tres principios:

Primero, continuidad: las determinaciones válidas de los planes actuales continúan rigiendo, de forma que las decisiones cotidianas -licencias, disciplina, gestión ordinaria- no quedan suspendidas por la mera promulgación de la ley.

Segundo, proporcionalidad: se abren vías de ajuste y desarrollo proporcionadas a la escala de las necesidades locales -actualizaciones puntuales, desarrollos que respeten las directrices vigentes, instrumentos simplificados allí donde la realidad municipal no aconseja un plan general completo-, evitando soluciones maximalistas que exigirían una revisión integral.

Tercero, integridad del modelo: se establecen límites materiales y procedimentales para impedir revisiones encubiertas del planeamiento a través de modificaciones o figuras parciales, de manera que las grandes opciones territoriales -clasificación y programación de nuevo suelo, redefinición de estructuras- sigan canalizándose por el instrumento al que institucionalmente corresponden: el plan general conforme al nuevo régimen.

Este equilibrio se traduce en reglas comprensibles para los operadores. La continuidad dota de certidumbre a inversiones y actuaciones en curso; la proporcionalidad ofrece flexibilidad para resolver problemas reales -vivienda en continuidad urbana, necesidades de suelo productivo de dimensión acotada, ajustes en el suelo urbanos- sin abrir puertas a expansiones difusas; y la salvaguarda del modelo preserva el interés general, evitando que decisiones de gran impacto se adopten sin la debida evaluación estratégica y sin participación pública reforzada. La transición no se concibe, por tanto, como una "tregua" en la que todo valga, sino como un régimen ordenado en el que cada actuación encuentra su cauce, su escala y su control.

Desde la óptica institucional, la regulación transitoria también afina la distribución competencial para ganar eficacia sin renunciar a garantías. Se apuesta por la cercanía municipal -en la tramitación y en la evaluación ambiental estratégica simplificada de las actuaciones proporcionadas-, lo que reduce tiempos y mejora la capacidad de respuesta. A la vez, cuando la naturaleza del suelo o el potencial impacto lo aconsejan, la competencia se eleva al ámbito autonómico, ya sea para la evaluación ambiental, ya para la aprobación definitiva. Con ello se evita duplicidades, se previenen conflictos de tramitación y se asegura una mirada supramunicipal allí donde es imprescindible.

Otro elemento clave es la integración del control ambiental en la lógica transitoria. La evaluación ambiental no se concibe como un obstáculo, sino como una garantía de calidad de las decisiones en un periodo especialmente sensible. La regla general de evaluación estratégica simplificada para actuaciones acotadas aporta agilidad, pero mantiene la puerta a la evaluación ordinaria cuando la relevancia de los efectos así lo requiera. De este modo, la transición no relaja la tutela ambiental; la adapta a la escala y al riesgo, en coherencia con los principios de prevención y proporcionalidad.

La elección de mecanismos como la adaptación voluntaria del planeamiento vigente -con alcance tasado y evitando alterar la estructura esencial del modelo- o la utilización de instrumentos simplificados en municipios con menor capacidad técnica obedece a consideraciones de buena regulación. Se evitan procesos

masivos de “homologación” que consumirían recursos sin beneficios tangibles a corto plazo y se apuesta por soluciones que, con costes administrativos moderados, generan un lenguaje jurídico común, reducen fricciones interpretativas y preparan el terreno para los futuros planes generales. La técnica de “conversión ex lege” en determinados supuestos añade, además, un plus de seguridad al eliminar incertidumbres sobre naturaleza y régimen aplicable de instrumentos antiguos.

Finalmente, la regulación transitoria asume que el suelo no urbanizable, por su valor ambiental y funcional, requiere una atención específica durante la transición. La simplificación de su estatuto, la clarificación de usos y la sujeción a la normativa sectorial mantienen el listón de protección, a la vez que despejan rigideces heredadas que no aportan proporcionalidad. Con ello se evita la erosión de la tutela territorial bajo la presión de la gestión ordinaria y se facilita una interpretación uniforme hasta la aprobación del nuevo planeamiento general.

En suma, el régimen transitorio propuesto no es un apéndice, sino la bisagra que hace posible el paso ordenado del sistema anterior al nuevo. Asegura continuidad donde es necesaria, permite ajustes donde son útiles y alinea decisiones con el nivel de debate que les corresponde. Ofrece certidumbre a municipios, operadores y ciudadanía, mantiene y adapta las garantías ambientales, y preserva la coherencia del modelo territorial. Todo ello con un diseño sobrio y claro, acorde con los criterios de técnica normativa y con el objetivo central de la ley: proporcionar un marco estable, predecible y legible que, sin paralizar la gestión del día a día, encauce con rigor las grandes opciones del futuro urbano de la Comunitat Valenciana.

3.9. EL TÍTULO IV RELATIVO A LA GESTIÓN URBANÍSTICA.

"El título IV se dedica a la gestión urbanística, y contiene una de las reformas más relevantes del nuevo texto legal: la configuración de un sistema de ejecución más equilibrado, claro y coherente, que supera las limitaciones del modelo anterior.

Frente al protagonismo casi exclusivo que la legislación anterior otorgaba al sistema del agente urbanizador, la nueva ley ofrece una regulación sistemática y ordenada de todos los sistemas de ejecución urbanística, conforme a lo que puede considerarse el denominador común de la normativa autonómica más actual. Se ha llevado a cabo un análisis comparado detallado de los sistemas previstos en las distintas leyes urbanísticas autonómicas y se han incorporado aquellas soluciones que han demostrado ser más eficaces, flexibles y operativas, superando así el modelo centrado casi exclusivamente en el agente urbanizador y evitando, al mismo tiempo, una dispersión normativa que dificulte su aplicación.

El texto legal regula ahora, con una redacción clara y técnicamente depurada, los distintos sistemas de actuación en las actuaciones integradas (es decir, aquellas que se desarrollan mediante unidades de ejecución en suelo urbano y urbanizable): la gestión por los propietarios, la cooperación, el agente urbanizador y la expropiación. Se ha procurado evitar los desarrollos excesivamente reglamentistas, pero sin renunciar a la precisión conceptual y a la claridad operativa necesaria para su aplicación práctica.

Se presta especial atención a la regulación del sistema de ejecución por expropiación, incluyendo la posibilidad de que el beneficiario sea un sujeto privado cuando concurran los requisitos legales y reglamentarios. Además, se introduce expresamente la figura de la liberación de la expropiación, como mecanismo para reequilibrar la posición jurídica de los propietarios afectados cuando concurren circunstancias que así lo justifican. Esta previsión responde a criterios de equidad, proporcionalidad y modernización del régimen de gestión.

En su conjunto, la ley configura un sistema de ejecución adaptado a la diversidad de contextos territoriales y a las necesidades de los distintos municipios. La pluralidad de sistemas permite elegir en cada caso el mecanismo más adecuado, preservando la iniciativa pública pero también facilitando la participación de los agentes privados en condiciones de transparencia, concurrencia y control.

La ley regula la ejecución por gestión aislada en suelo urbano no incluido en unidad de ejecución cuando, con carácter previo a la edificación, sea necesaria una operación conjunta de gestión o la redistribución de beneficios y cargas. Se establece un cauce para completar tejidos consolidados, obtener dotaciones y, en su caso, reforzar la urbanización existente, con reparto equitativo de los gastos de urbanización y mediante los sistemas de gestión previstos.

Asimismo, se regulan las actuaciones de dotación, que permiten autorizar incrementos de edificabilidad o cambios de uso en suelo urbano sin delimitar unidad de ejecución, condicionadas a la suficiencia de las redes públicas y, en su caso, a su refuerzo. Se preserva el equilibrio dotacional en el área homogénea de referencia y se asegura la participación pública en las

plusvalías, preferentemente mediante cesión de suelo y con graduación proporcionada de los deberes".

(Exposición de motivos, apartado VI)

1. Introducción.

Aprobado el plan que fija la ordenación detallada, la ciudad entra en la fase decisiva de su ciclo urbanístico: la ejecución. Lo previsto en el plan ha de convertirse en realidad. Para lograrlo la ley articula una serie de operaciones que se entrelazan como piezas de un engranaje. En primer término, se debe obtener el suelo dotacional, porque solo con esa reserva garantizada es posible que la nueva población disponga de viales suficientes, zonas verdes, equipamientos y redes técnicas. A la vez la comunidad ha de recuperar parte de la plusvalía que la acción urbanística genere, respetando el mandato constitucional de justa distribución e invirtiendo después ese retorno en mejorar servicios y vivienda. Paralelamente se impone equilibrar beneficios y cargas entre todos los titulares afectados por la ordenación, de modo que nadie soporte un sacrificio desproporcionado ni obtenga un provecho inmerecido. Finalmente llega la obra: hay que trazar calles, tender redes de agua y energía, plantar arbolado, levantar edificios y, una vez entregado el barrio a sus vecinos, conservar en buen estado la urbanización resultante. Estos cuatro objetivos -obtención de dotaciones, participación en plusvalías, equidistribución y ejecución material de obras- definen el programa integral que la ley etiqueta como gestión urbanística.

Para cumplirlo se establece un repertorio de modalidades que actúan en función de la situación física del suelo y de la intensidad de intervención necesaria.

La primera es la ejecución integrada, reservada a los grandes ámbitos de transformación. En suelo urbanizable o en suelo urbano incluido por el plan en unidades de ejecución, la regla es abordar el ámbito completo mediante alguno de los sistemas previstos: gestión por los propietarios, cooperación, agente urbanizador o expropiación. Aquí la gestión despliega todo su potencial redistributivo: se reparcelan las fincas, se asignan los aprovechamientos de forma proporcional, se costea la urbanización y el resultado es un barrio nuevo o profundamente remodelado que se integra en la malla urbana. Este esquema responde a la experiencia comparada española: allí donde la transformación alcanza escala de manzana o de sector, el procedimiento reparcelatorio y el sistema de actuación constituyen la herramienta idónea para alinear la iniciativa privada con el interés público y asegurar una ciudad compacta, funcional y bien dotada.

El segundo camino es la ejecución por gestión aislada, pensada para tejidos ya consolidados donde la trama viaria y el parcelario están prácticamente cerrados, pero subsisten pequeños déficits de urbanización. El objetivo es resolver obras complementarias -ensanches de acera, renovación de servicios, soterramiento de líneas- y, en su caso, obtener franjas de suelo puntuales. El instrumento nuclear es el proyecto de distribución de cargas, que detalla las obras, calcula su coste y lo reparte entre los propietarios conforme a criterios de superficie o de beneficio

directo. De esa manera la Administración evita un procedimiento largo y costoso para actuaciones de microcirugía urbana y al mismo tiempo garantiza que la intervención no recaiga sobre las arcas públicas ni sobre un único titular. La modalidad por gestión aislada se ha revelado eficaz en la regeneración de cascos históricos, polígonos industriales en reconversión y urbanizaciones residenciales que precisan completar su urbanización décadas después de haberse edificado.

La tercera modalidad son las actuaciones de dotación. La ejecución se articula a través de actuaciones de dotación cuando el nuevo plan o su modificación confiere a una o varias parcelas de suelo urbano un incremento de edificabilidad o permite un cambio de uso de mayor valor económico. Ese incremento en el aprovechamiento exige reequilibrar la balanza: por un lado, la parcela debe ceder suelo o equivalente económico para mantener intacta la proporción de dotaciones en su entorno y por otro la comunidad participa de la plusvalía mediante la cesión de un porcentaje que, como regla general, se sitúa en el diez por ciento del incremento de aprovechamiento. A diferencia de la ejecución integrada, la actuación de dotación no delimita unidad de ejecución, lo que reduce plazos y trámites; pero tampoco se limita al mero trámite de licencia, pues incorpora una memoria de viabilidad, la definición de un área homogénea para medir el estándar y la obligación de acreditar los deberes antes de edificar. El resultado es un procedimiento ágil pero garantista que permite densificar la ciudad, regenerar solares vacantes o reconvertir suelos industriales obsoletos sin sacrificar el equilibrio dotacional ni la equidad económica.

Cuando ninguna de las modalidades anteriores resulta necesaria —porque la parcela ya es solar o sólo demanda obras accesorias que el propio titular puede ejecutar— la ley permite acudir directamente al acto de edificación. En este escenario la gestión urbanística se reduce a la fase de licencia del título V, con la particularidad de que la Administración puede condicionar la autorización a la ejecución previa o simultánea de las obras menores de urbanización que todavía falten. De este modo se respeta el principio de proporcionalidad: no se exige un procedimiento oneroso cuando basta la potestad de control edificatorio para garantizar el interés público.

Esta secuencia ofrece un mapa completo de la gestión.

2. Explicación general del título IV.

Introducción.

El título IV articula un modelo de gestión urbanística que busca ejecutar el planeamiento con mayor claridad operativa y equilibrio entre iniciativa pública y privada. Parte de cuatro cometidos clásicos -obtención de suelo dotacional, participación pública en plusvalías, equidistribución de beneficios y cargas, y ejecución de las obras-, atribuyendo a los ayuntamientos la competencia para llevarlos a cabo y canalizando la participación de particulares por las vías que la ley regula de forma expresa. Con ello se asegura que la ejecución discurra por

procedimientos tipificados y previsibles, evitando la dispersión de técnicas y reforzando la seguridad jurídica. Todo ello se define de forma sintética en las disposiciones generales del título, que acotan el concepto de ejecución urbanística y sus modalidades, y establecen la premisa básica: no hay gestión sin ordenación pormenorizada eficaz.

El título introduce además una pauta metodológica reconocible: (i) delimitar con precisión el ámbito y la modalidad de actuación; (ii) escoger el sistema aplicable conforme a criterios de eficiencia, capacidad y colaboración; y (iii) someter el desarrollo a instrumentos de gestión con contenido mínimo común. Esta pauta se proyecta tanto en las actuaciones integradas como en las de gestión aislada y en las de dotación, y se completa con reglas específicas sobre obtención de sistemas generales y locales, expropiación urbanística e instrumentos de intervención en el mercado de suelo. Como explica la memoria del propio borrador, el conjunto supone un giro desde un modelo excesivamente centrado en el agente urbanizador hacia un sistema ordenado de todas las figuras, incorporando las soluciones consolidadas en el derecho autonómico comparado.

Capítulo I. Disposiciones generales

Este capítulo fija los pilares conceptuales de la ejecución. Primero, identifica los fines materiales de la gestión (dotaciones, plusvalías, equidistribución, urbanización/edificación) y precisa que la competencia para ejecutarlos corresponde a los municipios. Segundo, ordena las modalidades de ejecución: actuaciones integradas en suelo urbanizable y urbano cuando exista unidad de ejecución; actuaciones de gestión aislada en suelo urbano cuando, sin unidad, sea precisa gestión previa a edificar; actuaciones de dotación cuando aumento de edificabilidad lucrativa o cambio de uso exijan reajustar dotaciones; y actos de edificación directa cuando no se requiera gestión previa. Tercero, supedita cualquier gestión a la vigencia de la ordenación pormenorizada. La combinación de estos tres ejes simplifica los umbrales de entrada a la gestión y clarifica qué procedimiento corresponde a cada situación.

Capítulo II. La ejecución de las actuaciones integradas

La ley define la unidad de ejecución como el ámbito en el que se integran todas las operaciones jurídicas y materiales necesarias para ejecutar la ordenación pormenorizada y cumplir los deberes de urbanización, cesión y equidistribución. Su delimitación puede prever fases o unidades funcionales, siempre que se aseguren servicios básicos y cesiones. El planeamiento debe fijarlas y, si no lo hace, cabe su aprobación municipal con información pública abreviada y plazo máximo de resolución, evitando vacíos de gestión.

El catálogo de sistemas reordena y equilibra las opciones disponibles: gestión por los propietarios, cooperación, agente urbanizador y expropiación. La elección municipal no es discrecional en abstracto: debe atender a las características de la iniciativa, los medios disponibles y el grado de colaboración privada, lo que ancla

la decisión en criterios de idoneidad y proporcionalidad. Para homogeneizar la gestión, la ley introduce un instrumento común -el programa de actuación- con un contenido mínimo (identificación de promotor y titulares, justificación del ámbito y del sistema, estimación de gastos, plazos, financiación y garantías; compromisos complementarios y reglas de relación con la propiedad), y una tramitación con aprobación inicial municipal, información pública y notificación a titulares, asegurando audiencia efectiva y publicidad formal.

Cada sistema despliega después sus especialidades. En la gestión por los propietarios estos agrupados asumen a su costa la urbanización, con proyecto de reparcelación y reglas de responsabilidad y garantías. En cooperación, el ayuntamiento ejecuta las obras repercutiendo gastos a los propietarios, con posibilidad de que quienes no participen soliciten indemnización en metálico con arreglo a la legislación estatal de valoraciones; si no optan, quedan integrados en la reparcelación con el aprovechamiento que les corresponda. Estos mecanismos, de técnica conocida, se actualizan con mejoras procedimentales (p. ej., posibilidad de justificar la disponibilidad de crédito con cargo a la cuenta de liquidación provisional o a la memoria de cargas) que hacen viable la programación y los pagos sin forzar el presupuesto corriente.

La ley conserva el sistema de agente urbanizador, pero lo alinea con los principios de la contratación pública y lo sitúa al mismo nivel que los demás. La adjudicación se realiza por concurso, con criterios objetivos mínimos que vinculan la oferta a resultados públicos medibles (vivienda protegida -en especial de alquiler- por encima de estándares legales, plazos más breves y compromisos reforzados de urbanización y edificación, mejoras ambientales y de calidad, menor coste y margen empresarial, y, en su caso, construcción de VPO). Se pide además acreditar garantías y relaciones con la propiedad (disponibilidad, criterios de valoración y de retribución), y se asegura transparencia y concurrencia en licitación y selección de contratistas, con tramitación electrónica y publicaciones en los diarios oficiales que procedan. Todo el régimen se anuda a un convenio de adjudicación, con causas de modificación y resolución tasadas (incluida la inhabilitación por incumplimientos graves), y un sistema claro de retribución del urbanizador -en efectivo mediante cuotas recaudables por apremio o en solares con afección real hasta liquidación- que da certeza a propietarios, Administración y adjudicatario.

Capítulo III. La ejecución de las actuaciones de gestión aislada

Este capítulo ofrece una vía ágil para ámbitos de suelo urbano no incluidos en unidad de ejecución, cuando sea necesaria gestión antes de edificar, pero no convenga -o no sea proporcionado- abrir una actuación integrada. La pieza central es el proyecto de ejecución por gestión aislada: define el ámbito, precisa las obras y determinaciones necesarias, estima y distribuye las cargas, regula garantías y, cuando proceda, integra proyecto de urbanización y reparcelación. Su tramitación es concentrada: información pública y notificación simultáneas durante un mes, posibilidad de expediente único con los demás instrumentos y plazo máximo de resolución de cuatro meses, con silencio positivo, lo que aporta certeza y rapidez.

La legitimación para promoverla se abre al ayuntamiento, a propietarios que representen al menos el 50 % de la superficie o del aprovechamiento -o a la totalidad por acuerdo-, y la ley permite aplicar, con la debida adaptación, los sistemas de gestión por los propietarios o cooperación e, incluso, excepcionalmente, la expropiación.

La regla final de este capítulo zanja una laguna habitual: en lo no previsto, se aplican supletoriamente las disposiciones generales de los sistemas, evitando duplicidades innecesarias y ofreciendo un "puente" normativo que facilita la ejecución de pequeñas o medianas operaciones en tejidos urbanos existentes.

Capítulo IV. La ejecución de las actuaciones de dotación

La ley tipifica como actuación de dotación aquella que, sin unidad de ejecución, incrementa edificabilidad lucrativa o cambia el uso con mayor aprovechamiento económico en parcelas urbanas, siempre que se reajusten dotaciones e infraestructuras. Para autorizarla, el planeamiento debe justificar la suficiencia o la ampliación de redes; además, se fija un estándar dotacional que no puede empeorar la relación entre redes locales (excluido viario) y edificabilidad en el área homogénea, definida con criterios objetivos de morfología, intensidad y funcionalidad. Se regulan también los deberes correlativos: cesión gratuita del suelo necesario para las dotaciones locales y financiación -o ejecución- de las obras de urbanización, conexión y refuerzo de redes; y participación pública en plusvalías, que se calcula solo sobre el incremento de edificabilidad o la diferencia de valor por cambio de uso. La norma prioriza el cumplimiento en suelo edificable libre de cargas y permite, cuando no sea posible, su sustitución por edificabilidad no lucrativa o equivalente económico destinado a patrimonio público de suelo o a mejorar redes locales, graduando la exigencia en incrementos pequeños y parcelas sin superficie suficiente. Estos deberes han de acreditarse antes de licencias o declaraciones responsables si no se delimita unidad.

El esquema ofrece una respuesta proporcionada a renovaciones y cambios de uso puntuales en la ciudad consolidada: preserva estándares y refuerza la lógica de que quien obtiene más aprovechamiento compense a la ciudad por el coste de las dotaciones que exige.

Capítulo V. La obtención y ejecución de sistemas generales y locales

El capítulo ordena de forma sistemática las técnicas de obtención de suelo dotacional, distinguiendo si el suelo está o no integrado o adscrito a una unidad de ejecución. Fuera de unidad, la obtención se articula por expropiación, convenio, permuta forzosa o cesión unilateral aceptada por el ayuntamiento. Dentro o adscrito a unidad, rige la cesión obligatoria y gratuita -con entrega libre de cargas y con su urbanización-, la ocupación directa y, cuando sea preciso anticipar la obtención, la permuta forzosa o la expropiación incorporando después a la Administración a la unidad por la superficie afectada; también cabe la cesión unilateral con aceptación municipal. La permuta forzosa exige tasar previamente

los suelos permutados conforme a la legislación estatal de valoraciones, garantizando equivalencias reales. Con ello se dota a los municipios de un menú de técnicas ajustable al calendario de ejecución y a la necesidad de anticipar dotaciones, evitando cuellos de botella.

Capítulo VI. La expropiación forzosa por razón de urbanismo

La ley actualiza el sistema expropiatorio con un doble objetivo: reforzar su carácter instrumental -cuando las demás técnicas no son idóneas- y asegurar el equilibrio de las posiciones jurídicas. Se prevé expresamente la posibilidad de beneficiario privado en los términos y límites de la legislación aplicable, y se introduce la figura de la liberación de la expropiación para restituir el equilibrio cuando concurran las circunstancias que lo justifiquen. Este enfoque, coherente con la experiencia comparada, permite utilizar la expropiación cuando es verdaderamente necesaria (sistemas generales estratégicos, actuaciones de urgente ejecución, supuestos de inviabilidad de otras técnicas), sin convertirla en la opción por defecto.

Capítulo VII. Instrumentos de intervención en el mercado de suelo

Por último, el título se abre al plano económico con instrumentos para orientar oferta y precios del suelo a fines públicos. En primer lugar, los patrimonios públicos de suelo, a los que se integran los ingresos y suelos afectos a la política de vivienda, regeneración y dotaciones, y que operan como "banco" para ejecutar políticas urbanas estratégicas. En segundo lugar, la ordenación del derecho de superficie -útil para separar durante un tiempo el dominio del suelo y la propiedad superficiaria-, y los derechos de tanteo y retracto, que permiten a la Administración incidir, con proporcionalidad, en transmisiones clave para mantener reservas o impulsar políticas de vivienda asequible. El capítulo detalla el régimen de estos derechos y su coordinación con el Registro, para asegurar publicidad y eficacia. Conjunto que refuerza el componente de intervención pública necesaria para equilibrar el mercado, sin desincentivar la iniciativa privada.

Conclusión

El título IV propone una gestión urbanística integral, ordenada y predecible. Deja atrás un modelo excesivamente apoyado en una sola figura -el agente urbanizador- y lo sustituye por un sistema donde la Administración municipal elige, con criterios explícitos, entre cinco sistemas de ejecución en actuaciones integradas, disponiendo además de una vía por gestión aislada rápida y de una técnica específica para actuaciones de dotación. Completa el cuadro con reglas claras de obtención de sistemas generales y locales, un régimen expropiatorio modernizado -incluida la liberación- y un capítulo económico que alinea patrimonios públicos de suelo, superficie y tanteo/retracto con políticas de vivienda y regeneración urbana. La estructura es sencilla: cada problema tiene su procedimiento y sus instrumentos, con tiempos, garantías y contenidos mínimos tipificados.

La justificación de este diseño es doble. En lo jurídico, mejora la seguridad y la calidad normativa al alinear técnicas, trámites y garantías con la legislación básica estatal y con la mejor práctica autonómica, evitando sobrerregulación innecesaria, pero sin renunciar a la precisión. En lo práctico, reduce tiempos y costes de transacción, habilitas soluciones proporcionadas para tejidos consolidados y nuevas expansiones, y da a los municipios herramientas eficaces para programar, contratar y ejecutar. En conjunto, el título IV dota a la Comunitat Valenciana de un marco operativo para pasar de la ordenación al hecho urbano con rapidez, control y equidad: ejecutar lo planificado, sostener las dotaciones, repartir bien los costes y aprovechar -en beneficio de todos- las plusvalías que la propia ciudad genera.

3. Los sistemas de actuación en la ejecución integrada.

Cuando el planeamiento valenciano alcanza el nivel de la ordenación pormenorizada –ya sea en suelo urbano o en suelo urbanizable– se abre la fase decisiva de su materialización: la gestión. El título IV del anteproyecto define con precisión el abanico de modalidades que la Administración y los particulares pueden emplear para convertir la trama normativa en realidad construida. Su diseño parte de una premisa clara: solo en aquellos supuestos en los que la parcela disponga ya de las condiciones de solar o baste acometer obras accesorias puede pasarse directamente a la edificación, extremo que se regula más adelante, en el título V. En cualquier otro escenario resulta imprescindible una actuación previa de ejecución, encaminada a redistribuir beneficios y cargas, obtener el suelo dotacional, costear la urbanización y garantizar la equidad entre los propietarios. Esa actuación previa adopta tres grandes modalidades que el texto ordena en capítulos diferenciados: la ejecución integrada en unidades de ejecución, la ejecución por gestión aislada y las actuaciones de dotación.

La ejecución integrada constituye la vía ordinaria cuando el planeamiento delimita un ámbito completo –la unidad de ejecución– y prevé su transformación integral. El borrador mantiene la estructura clásica, pero introduce una novedad relevante: junto al sistema valenciano del agente urbanizador, que pasa a ser una opción más, se reordenan los demás sistemas en la forma que es común al derecho comparado. Así, el artículo 169 enumera cuatro sistemas posibles: gestión por los propietarios, cooperación, agente urbanizador y expropiación. En la gestión por los propietarios estos asumen la función de agente urbanizador, con determinados requisitos; la cooperación confiere al municipio la gestión y ejecución directa, repercutiendo después los costes; el agente urbanizador introduce concurrencia competitiva y contratación pública inspirada en la experiencia autonómica; finalmente, la expropiación asegura la intervención pública cuando concurren razones de utilidad o incumplimiento de la función social. Esta pluralidad aproxima el modelo valenciano al del País Vasco, Extremadura, Murcia o La Rioja, que contemplan idéntica quíntuple tipología.

La elección del sistema corresponde al ayuntamiento, que ha de valorar la complejidad técnica, los medios de la iniciativa pública, la colaboración del sector privado y el interés general del municipio. Una vez seleccionado el sistema, el

instrumento vertebrador pasa a ser el programa de actuación, que concreta las bases técnicas y económicas, define garantías financieras y plasma los compromisos del urbanizador. Con ello se introduce un dispositivo de control ex-ante y se dota al proceso de transparencia y seguridad para los agentes implicados.

El sistema de ejecución por los propietarios configura un cauce de iniciativa privada para materializar la ordenación en actuaciones integradas, preservando las garantías públicas tradicionales y simplificando la organización. La administración actuante puede atribuir la condición de agente urbanizador, en régimen de gestión por propietarios, al titular único de los terrenos o a una entidad promovida por propietarios que represente la mayoría de la superficie privada del ámbito. No se impone una forma orgánica cerrada: la agrupación de propietarios puede articularse mediante agrupación de interés urbanístico u otra persona jurídica adecuada, con personalidad y sujeción al control público como entidad urbanística colaboradora, evitando la rigidez histórica de la "junta de compensación" sin merma de garantías. La ejecución se desarrolla mediante programa y proyecto de urbanización, con información pública y tutela municipal. La entidad asume la realización de las obras y el cumplimiento de los deberes legales, incluidos cesiones, equidistribución y reparcelación, respondiendo frente a la administración por la correcta finalización de la actuación. Se asegura la igualdad de trato de los propietarios mediante un régimen de incorporación voluntaria, con derecho de adhesión en plazo y sin privilegios para los fundadores, y se prevé la opción del no partícipe de solicitar la adquisición de su derecho por su valor legal, evitando bloqueos y protegiendo posiciones minoritarias. Los actos con trascendencia externa quedan sometidos a fiscalización jurídico-técnica y, cuando proceda, a principios de concurrencia en la contratación. El modelo mantiene la funcionalidad material del antiguo sistema de compensación -propietarios que asumen la urbanización y la equidistribución bajo dirección pública-, pero sustituye su ropaje formal por una solución más flexible, acorde con la legislación básica estatal y con la experiencia autonómica comparada. El resultado es un sistema claro y proporcionado, que refuerza la seguridad jurídica, facilita la iniciativa de los propietarios cuando existe mayoría suficiente y garantiza la protección del interés general mediante un régimen intenso de control, garantías y responsabilidad.

El sistema de cooperación garantiza una respuesta eficaz cuando la administración debe liderar la ejecución material, sin desplazar el principio de que los costes los asumen los propietarios beneficiados. La administración actuante ejecuta las obras de urbanización, gestiona la reparcelación -salvo que resulte innecesaria- y distribuye proporcionalmente las cargas, pudiendo organizar anticipos a cuenta y, cuando proceda, aplazamientos, siempre con publicidad y garantías. Se trata de un instrumento clásico que ofrece seguridad en ámbitos complejos o con alta fragmentación dominical y que preserva la equidistribución de beneficios y cargas. Su diseño evita rigideces reglamentistas, asegurando una guía suficiente sobre anticipos y cuentas de liquidación sin prefigurar pormenores de gestión. La solución reproduce el patrón consolidado en el derecho comparado autonómico: Andalucía define con nitidez las características del sistema, la posición de los propietarios y la obtención de bienes y derechos; Madrid ofrece un esquema

sistemático y estable de características y gestión; el régimen estatal añade pautas sobre distribución de cargas, anticipos y límites temporales. Esta convergencia normativa justifica la opción por un marco claro y operativo, bien probado en la práctica y respetuoso con la proporcionalidad financiera.

El sistema de agente urbanizador se mantiene como modalidad de ejecución por iniciativa privada con adjudicación en concurrencia, plenamente compatible con los sistemas tradicionales y rediseñado para ganar en transparencia, objetividad y coordinación con la legislación de contratos del sector público. La ley fija un haz de criterios objetivos de adjudicación -compromisos de vivienda protegida, sostenibilidad, calidad y coste de la urbanización, plazos y garantías-, el procedimiento de licitación con apertura pública de proposiciones y la formalización mediante convenio urbanístico, equilibrando incentivos al inversor y tutela del interés general. La retribución del urbanizador puede articularse en metálico -vía cuotas- o en solares, con garantías cruzadas y derechos de información y discrepancia para los propietarios, y con previsión de revisión del equilibrio económico cuando decisiones públicas alteren sustancialmente la actuación. Este esquema incorpora las mejores lecciones del derecho comparado: la Comunitat Valenciana tenía ya un acervo propio sobre el agente urbanizador y los programas de actuación integrada; Andalucía reconoce expresamente la figura del "agente urbanizador" en su legislación; Murcia ordena un sistema de "concurrencia" de perfil análogo, con reglas de selección, retribución y derechos de los propietarios. Con ello, el modelo valenciano combina experiencia acumulada y estándares actuales de contratación pública, favoreciendo la competencia y la solvencia técnica sin desdibujar la posición jurídica de los propietarios.

El sistema de expropiación se preserva como instrumento excepcional para la ejecución integral cuando razones de interés público y de viabilidad así lo aconsejen, con vocación de celeridad y certeza en la obtención del suelo y en la culminación de la urbanización. La norma delimita su alcance -expropiación de todos los bienes y derechos del ámbito-, fija opciones de gestión acordes con la mejor práctica autonómica y estatal, e incorpora la modalidad de concesión a persona física o jurídica, con pliegos que concreten compromisos técnicos, financieros y temporales y con preferencia de los propietarios empatados en puntuación. El régimen contempla el pago del justiprecio con la primacía del metálico y la posibilidad de pago en especie mediante adjudicación de parcelas de valor equivalente, así como la liberación de la expropiación con condiciones urbanísticas y garantías, reforzando la proporcionalidad y la flexibilidad. Estas soluciones reflejan la convergencia normativa: Madrid regula la gestión por concesionario, el pago en especie, la liberación y la disposición anticipada de parcelas; Galicia sistematiza la tasación conjunta, la exclusión de la expropiación y sus garantías; Baleares perfila un esquema paralelo de expropiación, liberación y procedimientos abreviados. La combinación de estas piezas ofrece un marco eficaz, respetuoso con el principio de proporcionalidad y con las garantías expropiatorias, evitando precisiones reglamentarias innecesarias y dejando al pliego y al convenio el detalle operativo.

En síntesis, la arquitectura legal de los sistemas de actuación parte de una premisa de claridad y previsibilidad y, a la vez, de una decidida aproximación a las mejores prácticas autonómicas. El sistema de ejecución por los propietarios ofrece un cauce de iniciativa privada cuando exista apoyo mayoritario suficiente, integrando la urbanización y la equidistribución bajo dirección y control públicos, mediante una organización flexible de los titulares del suelo como entidad urbanística colaboradora y con la debida afectación real de los terrenos al cumplimiento de los deberes legales; la cooperación proporciona un cauce robusto de ejecución pública con financiación privada allí donde resulte más eficiente; el agente urbanizador aporta competencia, innovación y capacidad de movilización de recursos, con un diseño plenamente compatible con la normativa de contratación pública; y la expropiación garantiza un cierre eficaz y garantista para supuestos que requieren intervención pública decisiva. Este conjunto, contrastado con el derecho estatal y con los ordenamientos autonómicos citados, proporciona un marco legal estable, integrado y operativo, evitando el casuismo y los pormenores propios del reglamento y dejando a los instrumentos de gestión y, en su caso, a los pliegos de condiciones, la concreción necesaria en cada actuación.

4. Justificación y explicación de regulación del sistema de expropiación, en particular a través de concesionario.

El sistema de ejecución por expropiación que incorpora el anteproyecto está pensado para ofrecer a los ayuntamientos una vía eficaz cuando la ciudad necesita actuar con decisión sobre ámbitos complejos y las modalidades habituales de gestión no bastan. La finalidad es doble: asegurar que la ordenación se cumple en plazo y con calidad, y hacerlo sin someter a la Hacienda municipal a tensiones que impidan abordar la actuación. La regla de partida es sencilla y conocida: adoptado este sistema, la administración expropia la totalidad de los bienes y derechos del ámbito y asume la realización íntegra de las obras de urbanización y, si procede, de edificación. A partir de ahí, la ley prevé varias formas de gestión -directa, a través del sector público, por encomienda a otra administración o mediante concesión- y fija para todas ellas un armazón de garantías que da seguridad a los propietarios, a los futuros adquirentes de suelo y a la propia administración.

La concesión es la pieza que convierte el sistema en una herramienta verdaderamente utilizable cuando la actuación exige un esfuerzo financiero y organizativo que el municipio, por sí solo, no puede asumir con agilidad. La adjudicación se realiza por concurso con publicidad y concurrencia; los pliegos fijan con precisión el contenido técnico, jurídico y económico de la actuación; se determinan los compromisos del adjudicatario, el régimen de garantías y penalidades, las causas de resolución y, cuando proceda, la metodología para restablecer el equilibrio económico en supuestos sobrevenidos no imputables al concesionario. Esta definición previa evita incertidumbres, facilita la supervisión municipal y permite que el operador privado organice su participación con un marco claro de derechos y obligaciones. La concesión se formaliza en un contrato administrativo, que puede complementarse con un convenio urbanístico para

coordinar aspectos de planeamiento y gestión; en caso de discrepancia, prevalece lo pactado en el contrato, lo que da estabilidad jurídica al esquema.

Una vez adjudicada la concesión, el concesionario actúa como promotor y, a los solos efectos expropiatorios, como beneficiario. Eso significa que impulsa el expediente de expropiación, promueve las certificaciones registrales, procura fijar el justiprecio por mutuo acuerdo y, en su defecto, lo ve determinado por la Administración conforme a Derecho, abona o consigna su importe, ocupa y libera el suelo y ejecuta la urbanización en los plazos fijados por el planeamiento o por el proyecto. La regla general de pago al expropiado es el dinero; no obstante, la ley admite el pago en especie cuando el afectado lo consiente, mediante adjudicación de otras fincas del beneficiario de valor equivalente, con señalamiento claro de los costes de urbanización pendientes. Esta posibilidad, habitual en nuestra práctica, permite a expropiado y concesionario alcanzar soluciones ajustadas a sus intereses: el primero puede mantenerse como propietario de suelo urbanizado en el ámbito; el segundo reduce desembolsos de tesorería en la fase más intensa.

Conviene explicitar, con toda claridad, cuál es la regla económica que hace posible este modelo. Lo habitual es que el concesionario recupere el coste de las expropiaciones y de la urbanización -y obtenga su retribución- mediante la adjudicación y posterior venta de solares resultantes de la actuación. Así ha ocurrido históricamente y así lo recoge nuestro ordenamiento desde antiguo. Ya el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa de 1879 preveía expresamente que, en las concesiones para reformas interiores y ensanches, el concesionario “se subrogaba en un todo” en los derechos y obligaciones del ayuntamiento, asumía el pago de las expropiaciones y la ejecución de las demoliciones y servicios, y, en compensación, “quedaba dueño de los terrenos” no destinados a viarios, con capacidad para enajenarlos conforme al proyecto aprobado. La versión actual actualiza esa lógica con exigencias contemporáneas de contratación pública, publicidad registral y protección de los afectados, pero la idea de fondo es la misma: quien asume la carga de expropiar y urbanizar obtiene, como retorno, solares edificables cuya venta financia la inversión.

¿Cómo se ordena, entonces, la financiación en la práctica? Hay dos tiempos. En el primero, el concesionario necesita liquidez para atender justiprecios y poner en marcha las obras. Ese esfuerzo se cubre con recursos propios y con crédito ordinario que encuentra apoyo en la solidez del contrato, en las garantías exigidas por los pliegos y en el valor previsible de los solares que recibirá. En el segundo tiempo, una vez concluido el procedimiento expropiatorio y adjudicadas las parcelas resultantes, la ley permite su disposición anticipada: la Administración, la entidad pública gestora o el propio concesionario pueden cederlas, permutarlas o venderlas antes de la recepción final de la urbanización. Para proteger el interés general, cada transmisión exige que el adquirente garantice suficientemente, mediante aval, seguro de caución u otra garantía equivalente, la completa terminación de las obras pendientes; además, la primera ocupación de lo edificado queda condicionada a la recepción total de la urbanización. Gracias a estas

cautelas, las ventas de solares aportan ingresos a medida que avanza la obra, sin poner en riesgo su culminación.

A este mecanismo central se suman dos piezas que alivian el coste inicial y mejoran la viabilidad de la actuación. La primera es el pago en especie ya mencionado, que reduce la necesidad de desembolsos en dinero cuando el expropiado acepta recibir fincas. La segunda es la liberación de la expropiación, cuya utilidad práctica conviene detallar. La administración puede, de oficio, a solicitud del interesado o por propuesta del concesionario, liberar de la expropiación bienes o derechos concretos siempre que no se trate de suelos dotacionales públicos y que la liberación no perjudique la ejecución. La liberación no es una dispensa; es la incorporación del propietario al régimen de la unidad de ejecución, con sujeción plena a los deberes urbanísticos. Para que sea eficaz, el interesado debe aceptar expresamente las condiciones impuestas -vinculación a la reparcelación, urbanización y, en su caso, edificación, con garantías suficientes-, la resolución se somete a información pública y todo ello se hace constar en el Registro de la Propiedad. Si la liberación se acordara después del pago y de la ocupación, se exige revertir previamente el bien al titular, de modo que no se altere la cadena de derechos ni se lesionen intereses de terceros. Si el liberado incumple, la administración puede ejecutar las garantías o, si es necesario para tutelar el interés general, expropiar por incumplimiento de la función social, con pérdida de las garantías a favor de la Administración. En términos económicos, la liberación reduce el volumen de justiprecio a atender, integra a propietarios colaboradores y concentra la expropiación en las fincas imprescindibles para asegurar la continuidad de las obras.

El régimen también prevé una coordinación ordenada entre urbanización y edificación. Cabe otorgar licencias de edificación antes de concluir la urbanización, pero sólo si, para cada parcela, se garantiza mediante aval o seguro de caución el coste de las obras necesarias para alcanzar la condición de solar, y siempre con la condición insoslayable de que no podrá otorgarse la primera ocupación hasta que la urbanización esté recibida. Esta regla, junto con la disposición anticipada de parcelas, permite que entren promotores capaces de iniciar obras mientras se completan los trabajos urbanizadores, pero asegura que el vecindario no soportará usos sin servicios, y que el municipio recibirá en tiempo las dotaciones libres de cargas, gravámenes y ocupantes.

Todas estas piezas descansan sobre un mismo principio: apertura a la iniciativa privada sin perder el control público del interés general. El contrato fija plazos y estándares de ejecución; el ayuntamiento conserva la potestad expropiatoria, dirige la tramitación, aprueba los proyectos, controla la calidad de las obras y recibe las dotaciones; la trazabilidad registral de los hitos -incluidas, en su caso, las liberaciones- protege a terceros; y el sistema de garantías y penalidades asegura la continuidad de la actuación ante incidencias. Con ello, el municipio puede escoger la forma de gestión más adecuada a cada caso, el operador privado cuenta con un marco estable para ordenar su participación y los propietarios disponen de garantías plenas de valoración, pago y transparencia.

En suma, el sistema de expropiación con concesionario no introduce atajos, sino que ordena en un cauce único soluciones que ya conocía nuestro Derecho: adjudicación competitiva, contrato claro con obligaciones y garantías, recuperación de la inversión mediante adjudicación y venta de solares, posibilidad de pago en especie, liberación de fincas con condiciones y control, licencias condicionadas a garantías suficientes y disposición anticipada de parcelas sin primera ocupación hasta la recepción. Esta arquitectura permite desbloquear ámbitos estratégicos sin cargar el presupuesto municipal, completar la ciudad prevista con plazos verosímiles y asegurar que el reparto de beneficios y cargas se haga con transparencia, con seguridad jurídica y con tutela efectiva del interés general.

5. Justificación y explicación de la nueva regulación del sistema de ejecución por agente urbanizador.

El sistema de agente urbanizador se configura ahora, deliberadamente, como una modalidad de ejecución más dentro del catálogo de la ley, en pie de igualdad con los restantes sistemas y disponible para que cada municipio escoja, caso por caso, el cauce que mejor asegure la realización de la ordenación con eficacia, transparencia y equilibrio entre intereses públicos y privados. Esta opción supera la visión unidireccional del pasado y asume las enseñanzas de otras leyes urbanísticas autonómicas, que han convergido en dos ideas clave: la ejecución debe someterse a una selección abierta, con reglas claras y verificables, y los derechos y deberes de propietarios y promotores han de preservarse con la misma intensidad cualquiera que sea la modalidad elegida. Con ese telón de fondo, la regulación valenciana alinea el sistema de agente urbanizador con estándares comparados de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación, integrándolo en un marco común de programación, garantías y control.

El rasgo definitorio del sistema es sencillo: la administración actuante adjudica, tras un procedimiento competitivo, la ejecución de la actuación integrada a un agente urbanizador privado, sea o no propietario, sujeto al programa aprobado. La consecuencia práctica es doble. De un lado, se abre la puerta a que operadores con capacidad técnica y financiera se comprometan a asumir, en plazos ciertos, las obras de urbanización y los hitos de edificación que el programa diseña, aportando su organización y su experiencia, sin exigir que la titularidad del suelo concentre la decisión de ejecutar. De otro, se preserva la posición de los propietarios, que mantienen íntegro su haz de derechos y deberes y pueden, si lo desean, integrarse en la gestión mediante una entidad urbanística colaboradora del adjudicatario, con estatutos aprobados administrativamente y sin ventajas ni atajos en el proceso de selección. La neutralidad frente a la propiedad es aquí un principio operativo: la mejor oferta debe ordenarse por méritos objetivos vinculados al interés público de la actuación, no por la condición subjetiva de quien la formula.

Para que esa neutralidad sea real, los programas de actuación establecen un haz de criterios objetivos, medibles y conectados a la finalidad del ámbito. La norma

exige distinguir entre criterios de valoración automática y aquellos que requieren juicio técnico, incorporando para todos parámetros de medición y la documentación acreditativa, con ponderaciones numéricas o, cuando no sea posible, con un orden claro de importancia. De ese modo se comparan propuestas por lo que efectivamente aportan: mayor esfuerzo en vivienda protegida y, en particular, en alquiler asequible; acortamiento de plazos con hitos verificables; compromisos exigentes de edificación con garantías sólidas de cumplimiento; mejoras de calidad en las obras de urbanización asumidas a costa del licitador y sin repercusión para propietarios ni administración; soluciones ambientalmente más favorables conforme a indicadores verificables; mejor cobertura financiera del programa; y menores costes de urbanización y retribución empresarial, con desgloses homogéneos que permitan a todos -incluida la ciudadanía- entender qué se propone y cuánto cuesta. Esta estructura de criterios tiene dos virtudes. Introduce competencia efectiva sobre los puntos que más importan a la ciudad -tiempo, calidad, asequibilidad, sostenibilidad y coste- y evita que los concursos deriven hacia el terreno de la retórica o de las promesas no evaluables.

La tramitación del concurso se ha diseñado para ser plenamente accesible y trazable. La aprobación definitiva del programa se anuncia en el diario oficial y en el perfil del contratante; durante un mes, cualquier persona, con independencia de que sea o no propietaria, puede presentar su proposición por medios electrónicos, en sobres digitales que separan la documentación administrativa y la relativa a criterios no automáticos de aquella que permite la valoración automática. Este detalle formal tiene relevancia material: reduce el margen de discrecionalidad, ordena el trabajo técnico de evaluación y facilita la fiscalización pública. La exigencia de una garantía provisional mínima, luego convertida en definitiva si hay adjudicación, asegura seriedad y protege a la administración y a los propietarios frente a desistimientos oportunistas. Los actos de apertura se celebran en plazos breves y con fe pública administrativa; la información se publica en la sede electrónica y los interesados pueden formular alegaciones, pudiendo, cuando corresponda por umbrales, dar publicidad europea al procedimiento. En ese trayecto, la norma ampara la confidencialidad de los secretos técnicos o comerciales y obliga a fijar reglas para detectar y tratar ofertas anormalmente bajas, así como criterios de desempate que preserven la igualdad de trato. El resultado es un procedimiento con tiempos claros, soportado íntegramente en sede electrónica y capaz de conciliar transparencia e integridad con la protección de la competencia.

La adjudicación se decide dentro del plazo máximo legal con arreglo a los criterios y ponderaciones del programa y se formaliza mediante un convenio urbanístico entre el agente y la administración. Ese convenio es la carta de navegación: concreta condiciones, plazos, garantías y penalidades, y solo despliega eficacia cuando el adjudicatario ha constituido la garantía definitiva. Su publicación por extracto en el diario oficial y en texto íntegro en la sede electrónica asegura control social y tutela de los propietarios, a quienes se notifica íntegramente. La regulación incorpora, con buen criterio, un régimen de modificación que evita rigideces y, a la vez, protege la competencia: si decisiones administrativas alteran la actuación,

procede restablecer el equilibrio inicial mediante compensaciones o ajustes equivalentes; pero no cabe modificar condiciones esenciales ni introducir alteraciones que, de haber sido conocidas, habrían permitido otras ofertas. Cuando la alteración supera un umbral relevante, la regla general es resolver, salvo que el interés público aconseje continuar mediante acuerdo y revisión de garantías. El agente puede ceder su posición a un tercero solvente, previa autorización y subrogación plena, sin romper la unidad funcional ni desnaturalizar la adjudicación; y puede contratar prestaciones accesorias con terceros, sin transferir responsabilidades y dando cuenta a la administración. En suma, hay flexibilidad para gestionar la actuación sin sacrificar el control público ni la lealtad a la oferta ganadora.

La participación de los propietarios se aborda desde un doble ángulo: libertad para asociarse o para no participar, y protección robusta de su posición, en cualquier caso. Quienes quieran cooperar pueden hacerlo a través de una entidad colaboradora o mediante fórmulas societarias, con aportaciones dinerarias o en especie, siempre con valoración acreditada y sin alterar el reparto legal de derechos y deberes ni la neutralidad del concurso. Quienes no deseen participar pueden optar expresamente, en plazo y por medios electrónicos, por la indemnización en dinero de su propiedad conforme a los criterios de valoración estatales; ese pago, previo a la inscripción de la reparcelación, se instrumenta mediante pago o consignación. Quien no ejerza la opción se integra en la reparcelación y recibe fincas de resultado en proporción a su aprovechamiento, descontada la retribución del urbanizador, adquiriendo la condición de solar una vez recibida la urbanización. Se reconoce, además, un haz de derechos prácticos: acceso electrónico a la información esencial; posibilidad de formular observaciones sobre reparcelación y urbanización; exigencia de correcta ejecución y tutela municipal efectiva; derecho a discrepar motivadamente sobre gastos, con dictamen pericial cuyo coste, si prospera, se incorpora a las cargas; y derecho a obtener la liquidación provisional y definitiva con criterios de reparto. Este enfoque evita la indefensión, construye confianza y reduce litigiosidad.

La retribución del agente se encauza con reglas sencillas y seguras. Puede satisfacerse en dinero, mediante cuotas de urbanización aprobadas por el ayuntamiento y notificadas individualmente, con garantía previa por los importes anticipados relativos a obras de corto plazo y con recaudación ejecutiva si hay impago. Puede también satisfacerse en solares, prevista y concretada en la reparcelación, quedando las fincas afectas como carga real por el importe cautelar de la liquidación provisional y ajustándose después a la liquidación definitiva. Incluso si el programa prevé retribución en solares, los propietarios pueden optar por pagar en dinero, con garantía suficiente y asumiendo -cuando proceda- los compromisos que el agente hubiera contraído sobre el destino de esos solares. Esta posibilidad añade elasticidad financiera sin menoscabar la continuidad de la actuación, porque las garantías y el control municipal aseguran la equivalencia económica y la cobertura de costes. Si, durante la ejecución, se acreditan incrementos no imputables al urbanizador, los propietarios abonan los excesos

previa audiencia y con motivación técnica, cerrando el círculo con un criterio de responsabilidad equilibrada.

La ley prevé, por último, un régimen de resolución que protege el interés general y la inversión realizada. La resolución puede acordarse de oficio o a instancia del agente, tras expediente con audiencia e informes, y conlleva la caducidad de la adjudicación y la liquidación técnica y económica. El catálogo de causas abarca el incumplimiento de compromisos -en especial de plazos esenciales-, la modificación sustancial de condiciones, la pérdida o insuficiencia de garantías, cesiones no autorizadas o imposibilidades sobrevenidas. La decisión fijará, cuando proceda, la condición de solar de fincas cuyos propietarios hayan contribuido suficientemente, la recepción total o parcial de obras ejecutadas, las medidas de continuidad del servicio urbanístico, la nueva programación para adjudicar a un nuevo agente con subrogación adecuada, la liquidación y ejecución de garantías con destino preferente a la ejecución sustitutoria y la entrega a la administración de la documentación necesaria para proseguir. El agente en incumplimiento grave puede ser temporalmente excluido de nuevos procedimientos, tras el trámite correspondiente, con criterios de tipicidad y proporcionalidad. De este modo, la herramienta conserva su eficacia aun en escenarios adversos y el municipio mantiene la capacidad de reconducir la actuación sin pérdida del interés público.

En su conjunto, la modalidad de agente urbanizador aporta al sistema tres virtudes que justifican su incorporación como una herramienta más, no como la única. Introduce competencia real sobre lo que la ciudad necesita -tiempo, calidad, asequibilidad, sostenibilidad y coste- con criterios objetivables y verificables. Ordena la relación entre administración, propietarios y agente con un convenio exigible, garantías suficientes y mecanismos de ajuste que evitan tanto la rigidez paralizante como la alteración encubierta de las reglas del juego. Y protege a los propietarios y a la propia administración con derechos claros, información accesible, control de gastos y un cierre ordenado de la actuación en caso de incumplimiento. Con esta arquitectura, la Comunitat Valenciana dispone de un sistema maduro, compatible con la experiencia autonómica comparada y con la práctica municipal, capaz de activar ámbitos estratégicos y de culminar la ciudad planificada con seguridad jurídica, transparencia y responsabilidad social.

6. La ejecución por gestión aislada.

La ejecución por gestión aislada se configura como el cauce idóneo para completar, corregir o redistribuir situaciones urbanas preexistentes en suelo urbano que no requieren la intensidad organizativa de una unidad de ejecución, pero sí una actuación conjunta previa a la edificación. El capítulo parte de un criterio material: procede cuando la gestión exige la concurrencia de varios propietarios o una redistribución de beneficios y cargas -incluida la obtención de dotaciones- o la mejora de la urbanización existente. Con ello se da respuesta ágil a problemas de borde, frentes consolidados y ámbitos con déficits dotacionales o funcionales, sin imponer la maquinaria de las actuaciones integradas si no es imprescindible. Se ha optado por un diseño alineado con la mejor práctica autonómica, que denomina

estos supuestos “actuaciones de gestión aislada” o “actuaciones aisladas” y los ubica en el suelo urbano consolidado o en ámbitos que no precisan reparcelar todo un perímetro de actuación, preservando siempre la equidistribución.

La delimitación del ámbito mantiene una regla de flexibilidad y control: si el planeamiento no lo hubiera fijado, se determina mediante el mismo procedimiento previsto para las unidades de ejecución. Esta remisión asegura publicidad, audiencia y motivación equivalentes, evitando procedimientos paralelos ad hoc y garantizando seguridad jurídica en la determinación de quiénes son los afectados. El modelo replica la técnica empleada en la regulación comparada, que somete la acotación de ámbitos de gestión -también en actuaciones aisladas- a trámites homogéneos con los de las unidades de ejecución, evitando soluciones fragmentarias.

La regla sobre reparcelación es nítida: si la actuación exige reconfigurar jurídica o materialmente las fincas -por ejemplo, para ajustar linderos, formar parcelas edificables o redistribuir aprovechamientos- será preceptivo el proyecto de reparcelación. El capítulo evita pormenores reglamentarios, pero preserva los efectos esenciales: subrogación real, cesiones y afección de fincas a las cargas que resulten. Esta aproximación coincide con el patrón autonómico: allí donde las actuaciones aisladas requieren reajustes dominicales o de aprovechamiento, se activa la reparcelación (ordinaria o “interior”), con los efectos jurídicos reales derivados de su aprobación. Así lo ordenan, entre otras, las legislaciones de Andalucía, Madrid, Castilla y León y el País Vasco, que vinculan la eficacia de la redistribución y la garantía del pago de gastos a la aprobación del instrumento reparcelatorio cuando sea necesario.

Cuando la actuación comporta obras de urbanización a costa de los particulares, el capítulo adopta la técnica de cuotas de urbanización con afección real directa e inmediata de las fincas, siguiendo el estándar estatal sobre actuaciones en el medio urbano y los regímenes autonómicos que lo han desarrollado con precisión. La afección se practica registralmente, garantiza a los terceros la preferencia y prioridad de la carga y permanece hasta la liquidación definitiva. Andalucía, Aragón y Extremadura detallan reglas de aprobación de importes, anticipos -limitados a las inversiones de los seis meses siguientes-, reducción de garantías conforme avanza la obra y apremio en caso de impago, pautas que el texto asume como referencia para asegurar proporcionalidad financiera, certidumbre y tutela de crédito sin descender a trámites reglamentarios. Esta convergencia justifica la opción adoptada: un régimen claro de cuotas que blinda la financiación de las obras y preserva la equidad entre los beneficiados por la actuación.

El proyecto de distribución de cargas de urbanización es la pieza instrumental que articula la equidistribución en estos supuestos. Su finalidad es triple: repartir equitativamente los gastos -incluida, si procede, la obtención de dotaciones-, definir con el proyecto de urbanización las obras necesarias y, cuando sea oportuno, regularizar la configuración y la titularidad mediante la incorporación del proyecto de reparcelación. Se impone un contenido mínimo suficiente -memoria,

planos, presupuesto y cuenta inicial, determinación de cuotas y afección real, régimen de garantías y, en su caso, pago en especie- que evita el casuismo, pero asegura que la Administración y los operadores dispongan de todos los elementos para decidir y ejecutar. La tramitación conjunta con el proyecto de urbanización y, si procediere, con la reparcelación, racionaliza tiempos y evita solapamientos; la previsión de silencio estimatorio a los cuatro meses refuerza la eficacia decisoria y se alinea con la legislación andaluza, que incorpora idéntico plazo y efectos en procedimientos análogos. La aprobación definitiva del proyecto determina, sin más, la afección real de las fincas al pago reproduce la pauta estatal y permite activar garantías y recaudación si fuera preciso.

La iniciativa y los sistemas de gestión siguen un criterio de proporcionalidad y eficiencia. Pueden promover la ejecución por gestión aislada el ayuntamiento, los propietarios que alcancen, al menos, la mitad de la superficie o del aprovechamiento objetivo, o la totalidad de los propietarios de común acuerdo. Para su desarrollo, se acude a los sistemas ya regulados: la gestión por los propietarios cuando exista apoyo mayoritario suficiente que asegure organización y solvencia, con entidad urbanística colaboradora y afectación real de los terrenos; la cooperación cuando la iniciativa sea pública o lo aconsejen ámbitos de especial complejidad; el agente urbanizador, seleccionado en concurrencia, cuando resulte preferible activar competencia, innovación y capacidad de movilización de recursos; y, excepcionalmente, la expropiación cuando sea indispensable para garantizar la ejecución. Si falta propuesta válida o conformidad, corresponde al ayuntamiento elegir el sistema con criterios de eficiencia, equidad y menor coste de gestión; y, en lo no previsto, rigen supletoriamente las disposiciones generales sobre sistemas. Esta arquitectura replica la de las comunidades que distinguen con claridad entre actuaciones aisladas e integradas y proyectan sobre las primeras los sistemas disponibles, permitiendo al municipio modular la respuesta según madurez dominical, complejidad técnica y reparto de cargas, como se aprecia, entre otros, en Castilla y León y País Vasco, que reservan las actuaciones aisladas para el suelo urbano y anudan su ejecución a los programas ordinarios con la flexibilidad necesaria para escoger la vía más eficiente.

El conjunto ofrece un marco estable, predecible y claro para gestionar intervenciones puntuales en la ciudad existente. La clave es equilibrar tres exigencias: equidistribución efectiva, financiación cierta y tramitación proporcionada. La equidistribución se garantiza a través del proyecto de distribución de cargas y, cuando sea necesario, mediante la reparcelación, con sus efectos reales; la financiación se asegura por la afección real de las fincas al pago de cuotas y por un régimen de garantías y recaudación que protege el interés general y la posición de los operadores sin sobrecargar al procedimiento con formalismos; y la proporcionalidad se alcanza permitiendo tramitaciones conjuntas, fijando plazos máximos con silencio positivo y habilitando la elección del sistema más adecuado. La técnica elegida reproduce el consenso autonómico: Andalucía sistematiza las actuaciones de gestión aislada con cuotas y afección registral; Madrid y Castilla y León refuerzan la lógica de afección real y el empleo de instrumentos de gestión en actuaciones aisladas; Aragón y Extremadura detallan la

mecánica de las cuotas y sus garantías; y el País Vasco acota con precisión el ámbito material de las actuaciones aisladas y su interacción con la reparcelación interior. La regulación valenciana se sitúa así en la vanguardia comparada, asumiendo las lecciones contrastadas y evitando descender a previsiones reglamentarias que corresponde concretar, caso por caso, en los proyectos y, en su caso, en los pliegos y convenios.

En definitiva, el capítulo dota a la ejecución por gestión aislada de un armazón normativo sobrio y suficiente, que permite resolver con economía de medios y alto estándar garantista aquellos supuestos de gestión previa a la edificación que no precisan la rigidez de una actuación integrada. El resultado es un sistema comprensible para el ciudadano y operativo para los operadores: ordena con claridad cuándo procede actuar, cómo se delimita el ámbito, qué instrumentos aseguran la equidistribución y la financiación y qué sistema de gestión conviene elegir, siempre con el horizonte de una ciudad mejor servida, más eficiente y jurídicamente segura.

7. Las actuaciones de dotación.

Se entiende por actuación de dotación la intervención en suelo urbano que, sin delimitar unidad de ejecución, permite en una o varias parcelas aumentar el aprovechamiento urbanístico -por mayor edificabilidad lucrativa o por cambio de uso de superior valor-. En todo caso, no podrá reducirse el estándar dotacional existente en su área homogénea y, cuando sea preciso, deberá reforzarse. Esta definición, de alcance funcional y no organizativo, se adecua al Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU), que integra estas operaciones en el régimen básico de las actuaciones de transformación urbanística, somete la intensificación al reparto equitativo de beneficios y cargas y a la participación pública en las plusvalías, y exige su verificación en sede de planeamiento y de control previo (licencia o declaración responsable). Sobre esta base, el capítulo fija un marco claro para la densificación cualificada de la ciudad consolidada que preserva el equilibrio de servicios públicos sin activar, salvo necesidad, una actuación integrada.

El eje del capítulo es la exigencia de que el planeamiento justifique, con arreglo a la definición de área homogénea antes indicada, la suficiencia de las redes públicas locales -equipamientos, zonas verdes y espacios libres; se excluye la red viaria- existentes y, cuando proceda, su ampliación. La técnica empleada -mantener, como mínimo, la relación entre superficie de redes públicas locales (excluido el viario) y edificabilidad lucrativa en el entorno comparable- adopta la mejor práctica autonómica al usar el estándar dotacional en un “área homogénea” definida con criterios objetivos de morfología, intensidad y funcionalidad. Esta forma de medir y garantizar la suficiencia, consolidada en experiencias como la madrileña -que fija el estándar como cociente entre redes locales y edificabilidad y lo aplica a los incrementos para sostener el nivel de dotación- permite absorber crecimientos puntuales sin menoscabo del servicio urbano, evita sobredimensionamientos

reglamentarios y facilita una comprobación técnica transparente en fase de planeamiento y licencia.

Sobre los deberes asociados, la regulación exige la cesión gratuita del suelo necesario para alcanzar o mantener el estándar de redes, así como la financiación -y, en su caso, ejecución- de las obras de urbanización, refuerzo y conexión imprescindibles para el correcto funcionamiento de las redes preexistentes. Estos deberes se limitan al incremento autorizado y no pueden imponer cargas ajenas a la intensificación. Esta previsión se ajusta al TRLSRU y reproduce el patrón comparado: en actuaciones de dotación, el propietario asume, en proporción a la intensificación autorizada, las cargas de ajuste dotacional y de conexión, con la misma lógica que rige el suelo urbano no consolidado cuando hay redistribución de beneficios y cargas. La regulación canaria, que integra de manera expresa el art. 18 del TRLSRU para estas actuaciones, es un buen ejemplo de cómo estos deberes se delimitan por referencia al incremento efectivamente autorizado y a la imposibilidad de empeorar el "índice de calidad de vida" medido por las dotaciones existentes.

La participación pública en las plusvalías se calculará exclusivamente sobre el incremento de aprovechamiento -o, en su caso, sobre la diferencia de valor por cambio de uso-, con un porcentaje modulable entre el 5 % y el 15 % conforme a los parámetros básicos estatales (5 % en áreas vulnerables sin aumento de edificabilidad y hasta 15 % cuando el incremento supere el 25 % o exija refuerzo dotacional), con ingreso en el patrimonio público de suelo o en programas de mejora de redes locales. La memoria justifica optar por un porcentaje general del 10 % sobre el incremento de aprovechamiento lucrativo -o, cuando no exista aumento de edificabilidad, sobre la diferencia de valor por el cambio de uso- con un margen de modulación a la baja (5 %) en áreas vulnerables y al alza (hasta el 15 %) cuando el incremento supere un umbral relevante o cuando lo exija el refuerzo de dotaciones. Esta pauta es coherente con el marco básico -que remite a la legislación autonómica la concreción porcentual- y con soluciones ya vigentes: por ejemplo, Canarias aplica 5 % cuando no hay incremento de edificabilidad y 15 % cuando lo hay, con afectación del equivalente económico al patrimonio público de suelo o a la financiación de redes. La práctica vasca, por su parte, admite la monetización de la participación en actuaciones de dotación con afectación al patrimonio municipal de suelo, reforzando la flexibilidad sin sacrificar el destino público del retorno.

Para facilitar el cumplimiento, se establece un orden preferente y racional de formas: la participación pública se atiende, de modo principal, mediante cesión de suelo edificable libre de cargas; cuando ello resulte física o jurídicamente imposible, se sustituye -con idéntico valor- por edificabilidad no lucrativa o superficie edificada dentro del ámbito o su área homogénea, y, en último término, por su equivalente económico. Esta secuencia responde al objetivo de preservar primero el tejido dotacional y, si no es viable, asegurar recursos urbanísticos -edificabilidad no lucrativa- o financieros con destino tasado. Modelos como el madrileño detallan fórmulas de sustitución por edificabilidad no lucrativa dentro

del ámbito o de su área homogénea, mientras que la normativa vasca explicita la opción de sustitución en metálico en dotación, afectándola siempre al patrimonio público de suelo. La memoria destaca esta convergencia como "mejor regulación disponible" porque aúna eficacia en la ejecución con garantía del interés público.

En términos de técnica procedimental, la regulación opta por una comprobación ex ante simple y segura: cuando no se delimite unidad de ejecución, los deberes se acreditarán antes de la licencia -o de la declaración responsable habilitante-, y la afección real de las fincas garantizará el cobro de las cuotas de urbanización vinculadas a las obras de refuerzo. Esta solución evita duplicidades procedimentales, da certeza al promotor y tutela al resto de la ciudadanía. El uso de la afección real y su reflejo registral está ya positivado en el propio borrador, asegurando la trazabilidad obligacional en el tráfico jurídico inmobiliario; al mismo tiempo, la práctica comparada prevé, como Canarias, que el cumplimiento de deberes se materialice en el momento de la licencia que se beneficia del incremento, cerrando el círculo de control público.

La incorporación del concepto de "área homogénea" -entorno urbano con tipología edificatoria y uso dominante análogos- permite sostener un estándar dotacional contextual y proporcional. El recurso a un perímetro técnico de referencia evita que la actuación se mida contra parcelas aisladas o contra la totalidad del municipio, y facilita un cálculo reproducible del suelo a ceder y de las obras a costear. En la experiencia de Madrid, el estándar se aplica tanto a aumentos de edificabilidad como a incrementos de densidad por reducción del tamaño de vivienda, con reglas específicas según usos residenciales o no residenciales, mostrando la utilidad práctica de esta herramienta y su adaptabilidad a distintas casuísticas. La memoria recoge esta experiencia para reforzar la proporcionalidad y la equidad del sistema.

Por último, la memoria subraya la conformidad del capítulo con el TRLSRU en tres planos: primero, en la sujeción de estas actuaciones al principio de reparto equitativo de beneficios y cargas y a la participación pública en las plusvalías; segundo, en la exigencia de justificar y, en su caso, ejecutar el refuerzo de redes para no degradar el nivel de servicio; y tercero, en la habilitación de formas de cumplimiento sustitutivas y de monetización con afectación finalista. Este encaje básico ha sido, además, contrastado con el derecho comparado autonómico más avanzado -Madrid, Canarias, País Vasco, entre otros-, que ofrece pautas consolidadas en la medición del estándar, la graduación de deberes en función del incremento, y la afectación de los retornos al patrimonio público de suelo, todo ello con trazabilidad registral y control ex ante de licencias. El resultado es una regulación clara, predecible y proporcionada que evita bajar al detalle reglamentario, aporta criterios suficientes para la interpretación uniforme y garantiza que toda intensificación puntual en la ciudad consolidada venga acompañada del debido refuerzo de las dotaciones públicas y de un retorno razonable a la colectividad.

En conjunto, el capítulo ofrece un marco estable que facilita operaciones de densificación cualificada o de cambio de uso en suelo urbano sin sacrificar el

equilibrio dotacional ni la igualdad entre propietarios. Al anclar el cálculo en el incremento de aprovechamiento -no en la totalidad de la parcela-, al exigir la acreditación previa de los deberes y al ordenar, con preferencia, la satisfacción en suelo y edificabilidad no lucrativa, se incentivan transformaciones eficientes y sostenibles, alineadas con la base estatal y con las mejores prácticas autonómicas, y se blinda el interés general con instrumentos de control simples, verificables y proporcionados.

3.10. EL TÍTULO V RELATIVO A LA ACTIVIDAD DE EDIFICACIÓN.

"El título V se dedica a la actividad de edificación e introduce una regulación más clara, sistemática y comprensible que la anteriormente vigente, con el propósito de mejorar la seguridad jurídica y facilitar la aplicación práctica de las normas tanto por parte de las administraciones como de los operadores privados. Su contenido se estructura en cuatro capítulos: la ejecución de las obras de edificación, los medios de intervención administrativa, las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y el deber de edificar y rehabilitar.

Se ha prestado especial atención a la regulación de las licencias y de las declaraciones responsables, que, manteniéndose en la línea iniciada por el TRLOTUP, se reformulan ahora con una redacción más cuidada y precisa. Esta mejora incorpora aportaciones relevantes de otras leyes urbanísticas autonómicas, en particular aquellas que han desarrollado modelos de intervención más claros, eficaces y proporcionales.

Junto a esta regulación más depurada de los títulos habilitantes, se mantiene, dentro de una sección específica dedicada a la colaboración público-privada, la figura de las entidades colaboradoras urbanísticas. Estas entidades, mediante la emisión de informes técnicos previos, pueden contribuir de forma relevante a agilizar la tramitación de licencias, sin merma de las garantías públicas.

Asimismo, se simplifica y clarifica la regulación del régimen de las parcelaciones, con especial atención a las parcelaciones en suelo no urbanizable. La nueva redacción elimina ambigüedades, facilita su interpretación y refuerza el control sobre operaciones que inciden directamente en la ordenación del territorio.

El capítulo dedicado a las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana mantiene, en lo esencial, la regulación del TRLOTUP, pero la presenta de forma más accesible, eliminando redundancias y mejorando la sistematización. Se preserva así un marco útil para la intervención en tejidos urbanos consolidados, coherente con los principios de sostenibilidad, accesibilidad y eficiencia energética.

Finalmente, se regula el deber de edificar y rehabilitar, así como la situación de ruina y la intervención en edificios catalogados. Estas figuras se abordan desde una perspectiva respetuosa con el marco estatal y con el carácter tuitivo del patrimonio construido, sin entrar en desarrollos reglamentarios innecesarios, pero garantizando un marco normativo aplicable, operativo y seguro".

(Exposición de motivos apartado VII)

1. Consideraciones generales.

El título V del borrador configura un régimen completo y ordenado de la actividad de edificación que persigue dos metas complementarias: simplificar y agilizar la tramitación de las actuaciones urbanísticas ordinarias, y reforzar los instrumentos materiales para conservar, rehabilitar y renovar el parque construido, activando en último término el deber legal de edificar y rehabilitar cuando la inacción compromete el interés general. La opción de política legislativa es continuista con

los principios básicos estatales y, a la vez, selectiva en la recepción de soluciones autonómicas que han demostrado eficacia práctica, evitando casuismos y tecnicismos innecesarios. En conjunto, este título se alinea con el régimen estatutario de derechos y deberes de la propiedad urbana del texto refundido estatal de suelo y rehabilitación, que sirve de parámetro básico y marco de compatibilidad, y con el enfoque ya anunciado en la exposición de motivos del propio borrador, orientado a la claridad y la seguridad jurídica.

La pieza troncal es el binomio licencia–declaración responsable como títulos habilitantes urbanos, definido en términos comprensibles para el ciudadano, con una delimitación positiva de los actos que requieren control previo y un reconocimiento amplio de la declaración responsable en actuaciones que, por su entidad y riesgo, admiten control posterior sin menoscabo de la legalidad. Se asienta, además, un régimen de plazos y caducidad homogéneo y previsible, con prórrogas tasadas y un procedimiento de verificación a posteriori que preserva la potestad municipal de comprobar, corregir e interrumpir actuaciones cuando no cumplan los requisitos declarados. La técnica se acompaña de la obligación de veracidad y completitud documental, con consecuencias claras en caso de inexactitud u omisión, evitando así que la agilización se traduzca en laxitud. Todo ello materializa la directriz de "intervención proporcionada": control intenso donde el riesgo urbanístico lo exige y control diferido, pero real, donde la naturaleza del acto lo permite.

Para sostener esa arquitectura procedimental, el borrador integra la colaboración público-privada mediante entidades colaboradoras urbanísticas, concebidas con carácter técnico, independientes y sujetos a responsabilidad, cuya actuación no sustituye ni limita la verificación, inspección y control municipales. Su papel se centra en verificar integridad e idoneidad de la documentación, acreditar la conformidad técnica de los proyectos y apoyar el seguimiento de la ejecución material de las obras, pudiendo sus informes coadyuvar a resolver con mayor celeridad. El diseño se inspira en experiencias consolidadas: la Comunidad de Madrid ha desarrollado un régimen de entidades colaboradoras con acreditación y registro, delimitando funciones y garantizando que la Administración preserve el control último; Murcia también ha institucionalizado entidades de certificación con efectos facilitadores sobre licencias y declaraciones responsables. La propuesta valenciana asume esa senda, pero la modulariza y remite el detalle organizativo a desarrollo reglamentario del Consell, lo que permite ajustar la herramienta a la realidad municipal sin rigidizar la ley.

El título V incorpora, además, una regulación clara de las parcelaciones -con especial atención a las rústicas- para cerrar vías de fraude y ordenar el mercado del suelo; es un territorio en el que la experiencia demuestra que la precisión conceptual previene conflictos, de ahí la opción por definiciones y consecuencias jurídicas inequívocas. Este esfuerzo de claridad se percibe también en la ordenación de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana: se identifican con nitidez sus objetivos, se articula su sujeción a planeamiento o, en su caso, a delimitación municipal con información pública, se

fija la regla de justa distribución de beneficios y cargas y se prevé la financiación mediante incrementos de aprovechamiento adicionales o, subsidiariamente, con participación pública en plusvalías y contribuciones especiales, guardando coherencia con la práctica estatal y autonómica en materia de regeneración integrada. Con ello, el borrador mantiene lo sustancial del derecho vigente, pero lo rehace en una versión más legible y operativa.

La comparación con otros ordenamientos autonómicos confirma que el texto se sitúa en la corriente principal. Andalucía articula un título específico sobre actividad de edificación que ordena actuaciones edificatorias, medios de intervención y consecuencias del incumplimiento, con una estructura muy próxima a la que aquí se adopta; Madrid sistematiza con detalle títulos habilitantes, control posterior y el papel de las entidades colaboradoras; Murcia refuerza la función certificadora externa con un estatuto jurídico completo. La propuesta valenciana toma lo mejor de esos referentes, pero evita la hipertrofia reglamentaria en sede legal: define los principios, fija el perímetro material y remite al desarrollo reglamentario y a las ordenanzas municipales lo que es, por naturaleza, organización y procedimiento. Esta opción facilita la adaptación a distintos tamaños y capacidades municipales y reduce el riesgo de obsolescencia normativa.

Finalmente, el título V reactiva el deber de edificar y rehabilitar con un mecanismo graduado que conjuga incentivos y coerción legítima. Se prevé la inclusión de parcelas incumplidoras en el registro municipal de solares, la ejecución por sustitución -con venta forzosa en su caso- y la intervención específica frente a situaciones de ruina, con particular cuidado cuando se trata de inmuebles catalogados. Esta política no busca sancionar por sancionar: pretende movilizar suelo ocioso, evitar patologías urbanas, proteger la seguridad de las personas y favorecer la renovación del tejido urbano, en línea con lo que ya prevén, con matices, ordenamientos como el balear, que disciplinan el registro de solares y los procedimientos de declaración de incumplimiento y ruina. La coherencia sistemática entre títulos habilitantes ágiles, colaboración técnica y deberes efectivos de conservación y edificación convierte este título en una palanca equilibrada para impulsar vivienda, calidad urbana y sostenibilidad sin sacrificar garantías.

En suma, el título V ofrece un marco simple, predecible y aplicable: concentra la intervención administrativa donde añade valor, incorpora apoyos técnicos que aceleran sin desproteger, ordena con rigor las operaciones de transformación y rehabilitación, y asegura que el incumplimiento de deberes urbanísticos tenga respuesta proporcionada y eficaz. Con ello, la ley da a los ayuntamientos herramientas modernas y a los operadores señales claras, reforzando la seguridad jurídica y la capacidad de gestión del sistema urbanístico valenciano.

2. Resumen y justificación general.

Introducción.

El Título V ordena de forma completa y coherente la intervención administrativa sobre la edificación y el uso del suelo, la ejecución material de las obras y, de manera destacada, las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, junto con los deberes de edificar, conservar y rehabilitar y el régimen de la ruina. La opción técnica es un modelo dual de control (licencia/declaración responsable), con control posterior fuerte y plazos ciertos, reforzado por medidas de disciplina y por la coordinación con la primera ocupación y los suministros. La estructura por capítulos –títulos habilitantes y control; actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación; deber de edificar; y ruina– facilita su aplicación directa por los ayuntamientos y otorga certeza a los operadores, en sintonía con la legislación básica estatal. Con esta sistemática se pretende reducir trámites innecesarios sin merma de garantías, activar el parque de solares y el patrimonio construido y asegurar la conservación con criterios proporcionados. El arranque del capítulo de títulos habilitantes, que define con precisión licencia y declaración responsable y su relación con la comunicación previa, fija el ancla del sistema; los capítulos siguientes despliegan instrumentos operativos para la intervención en la ciudad existente y para hacer efectivo el haz de deberes urbanísticos, culminando con un régimen de ruina claro y garantista.

Capítulo I. Medios de intervención administrativa sobre la actividad de edificación.

El capítulo delimita los títulos habilitantes de naturaleza urbanística (licencia, orden de ejecución y declaración responsable) y atribuye a cada uno su función propia en un esquema de control previo (licencia) o ulterior (declaración responsable), reservando a la comunicación previa las modificaciones subjetivas o los hitos de ejecución (cambios de titularidad e inicio efectivo de obra). El objetivo es que la regla sea la utilización del título adecuado a la entidad del acto, con efectos claros y homogéneos en toda la Comunitat. La definición legal de licencia como acto reglado que autoriza la ejecución, y de declaración responsable como manifestación, bajo responsabilidad del promotor, del cumplimiento urbanístico y sectorial con disponibilidad documental, ordena el sistema con lenguaje inequívoco y evita solapes competenciales.

La ley enuncia expresamente los actos sujetos a licencia, con independencia de la clase de suelo, para cerrar incertidumbres interpretativas. Se incluyen, entre otros, los movimientos de tierras cuando no formen parte de un proyecto aprobado, las obras de nueva planta, ampliación, reforma o rehabilitación que exijan proyecto técnico conforme a la normativa de la edificación, las intervenciones totales o parciales en inmuebles protegidos, las parcelaciones, segregaciones y divisiones de terrenos, las talas y trasplantes de arbolado, la implantación de casas prefabricadas y las obras y usos provisionales previstos en la ley. Este inventario positivo homologa criterios municipales y genera seguridad para el operador. Junto

a ello, el precepto sobre régimen y alcance de las licencias perfila la sujeción a la normativa vigente, la salvaguarda de derechos de terceros y la posibilidad de licencias complementarias por fases o elementos autónomos, cuando se haya aportado un proyecto parcial diferido.

En paralelo, el capítulo precisa el campo de la declaración responsable. Con carácter general, quedan sujetas a declaración responsable las actuaciones no incluidas en el catálogo de licencia, destacando las obras en edificios existentes que no alteren de modo esencial envolvente, volumetría o estructura y no requieran proyecto, así como la primera ocupación y funcionamiento de edificaciones de nueva planta y otras actuaciones de menor entidad (agrupaciones, cerramientos, demoliciones no protegidas, publicidad exterior, cambios de uso no sustanciales, instalaciones auxiliares, trabajos previos y la implantación de renovables y puntos de recarga en los términos indicados). De este modo se aligera la tramitación de actuaciones de bajo riesgo urbanístico, reforzando el control ex post.

Para garantizar la solvencia del modelo, la ley detalla el contenido mínimo de la declaración y la documentación que la acompaña (identidad y contacto de la persona promotora, descripción de la actuación, manifestación responsable de conformidad normativa y, cuando proceda, proyecto o memoria técnica, autorizaciones sectoriales, informes adicionales y certificados finales cuando la declaración habilite la ocupación o uso). Los efectos son inmediatos desde la presentación, sin perjuicio del control municipal: si la actuación es primera ocupación, se remite a la legislación básica para los efectos de invalidez cuando no concurran los requisitos exigibles. Se prevé la declaración complementaria para modificaciones y se tipifica la inexactitud, falsedad u omisión esencial como causa de ineficacia inmediata con reposición de la realidad alterada.

El control posterior se regula con precisión: verificación de datos y requisitos formales (con subsanación en diez días hábiles), examen material de adecuación a la normativa aplicable con requerimiento de corrección en caso de irregularidades subsanables y, si son insubsanables, paralización y pérdida de efectos con restitución. La norma faculta la suspensión inmediata cuando exista riesgo grave para personas, bienes o medio ambiente y, superada la verificación sin objeciones, prevé la emisión del acto de conformidad cuando la normativa lo exija, en particular a efectos del artículo 28.1 del TRLSRU. Además, fija un plazo máximo de comprobación de un año; transcurrido sin notificación, la declaración queda verificada definitivamente, consolidando los derechos habilitados y acotando la incertidumbre temporal.

Se uniforman asimismo los plazos de ejecución y el régimen de caducidad: por defecto, un año para iniciar y tres para finalizar en actos sujetos a licencia, y seis meses para iniciar y un año para finalizar en actuaciones amparadas en declaración responsable, con prórroga justificada antes del vencimiento por un periodo no superior al inicialmente concedido. La caducidad extingue el título una vez firme, impidiendo iniciar o proseguir las actuaciones sin un nuevo título ajustado a la

ordenación vigente. Esta previsión aporta certidumbre y disciplina temporal a la ejecución.

El capítulo incorpora, por último, reglas específicas sobre usos y obras provisionales (condiciones de provisionalidad, renuncia indemnizatoria y constancia registral), y un bloque completo sobre parcelaciones, incluida la calificación de actos de parcelación y su régimen –licencia o, en su caso, declaración de innecesariedad– y la indivisibilidad para evitar la formación de lotes antirreglamentarios. Con ello se cierran vías de elusión de la ordenación y se ordena la tutela del parcelario urbano y rústico.

Capítulo II. Actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.

El capítulo define con nitidez las tipologías de intervención en la ciudad existente. Se consideran actuaciones de reforma y regeneración urbana las dirigidas a la mejora del medio urbano y de sus dotaciones, incluida la rehabilitación o sustitución del patrimonio edificado cuando existan situaciones de obsolescencia o vulnerabilidad en áreas delimitadas; y actuaciones de renovación urbana las de demolición y sustitución total o parcial del parque preexistente cuando concurran circunstancias singulares de deterioro físico y ambiental. Cuando sea preciso modificar la ordenación, la intervención se ordenará mediante plan de reforma interior. Asimismo, el texto identifica las actuaciones de edificación o de rehabilitación de alcance individual que no alcanzan el umbral de transformación urbanística. Esta clasificación legal alinea instrumentos y procedimientos con la intensidad y los efectos de cada actuación.

En cuanto a sujetos, están obligados a participar –hasta el límite del deber legal de conservación– los propietarios de los bienes incluidos, los titulares de derechos de uso en la proporción correspondiente, las comunidades y agrupaciones de propietarios y las cooperativas respecto de los elementos comunes, y las administraciones públicas cuando la actuación afecte a elementos de urbanización cuyo coste no corresponda a la propiedad o cuando financien parte de la actuación. Además, se legitima a administraciones y entidades públicas, titulares de aprovechamientos o derechos reales y a las empresas o entidades que intervengan por cualquier título. Este reparto clarifica cargas y competencias y proporciona base sólida para la cooperación público-privada.
La gestión de estas actuaciones se somete a pautas operativas claras. Cuando el ámbito no figure delimitado en el planeamiento, el ayuntamiento podrá delimitarlo siguiendo el procedimiento de unidades de ejecución; y la ejecución podrá llevarse a cabo por cualquiera de los sistemas previstos en la ley. La aprobación del instrumento de planeamiento o de la delimitación del ámbito implica ipso iure la obligación de urbanizar y edificar, sin necesidad de declarar previamente el incumplimiento del deber, lo que acorta tiempos y da efectividad a los objetivos de intervención. Además, toda actuación de renovación o regeneración exigirá un programa de actuación que determine el modo de ejecución y la distribución de cargas, incluido, cuando proceda, un estudio de contribuciones especiales entre los especialmente beneficiados.

La interacción con el planeamiento de detalle se articula mediante el plan de reforma interior. Aunque se regula en el Título de planeamiento, su contenido resulta capital para dar eficacia a este capítulo: permite ajustar la ordenación pormenorizada, identificar parcelas que mantienen aprovechamiento previo y someter otras al régimen de actuación de dotación, admitir ámbitos discontinuos y, cuando proceda, prever demoliciones y sustituciones justificadas o la extensión razonable de tramas existentes. La documentación se ciñe al mínimo necesario (memorias de información, participación, ordenación y sostenibilidad/viabilidad; planos; normas; anexos sectoriales y resumen ejecutivo), lo que favorece la tramitación sin sacrificar la evaluación ambiental ni la transparencia.

Capítulo III. El deber de edificar y rehabilitar.

Para hacer efectivo el principio de ciudad compacta y completar tejidos urbanos, el capítulo activa el deber de edificar en suelo urbano y urbanizable con ordenación pormenorizada, atribuyéndolo al propietario o a quien ostente derecho suficiente, sin perjuicio de su cumplimiento a través de tercero. La previsión expresa de plazos máximos, que pueden fijar el plan o la ordenanza municipal, convierte el deber en exigible y operativo.

Si el plazo de inicio vence sin que las obras hayan comenzado, el ayuntamiento declara la parcela en situación de edificación forzosa e inscribe de oficio la resolución en el registro municipal de solares, con notificación al Registro de la Propiedad. Dicha inscripción abre un nuevo plazo de un año para iniciar las obras o acreditar su imposibilidad, quedando el cómputo suspendido durante la tramitación de la licencia. Si, pese a ello, no se inicia la edificación, o no concluye en el tiempo autorizado, se declara la ejecución por sustitución: la decisión conlleva la caducidad de licencias vigentes y la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación, habilitando la expropiación, la ejecución subsidiaria o la convocatoria de concurso para la venta forzosa con publicidad y concurrencia. La norma contempla, además, la reparcelación en propiedad horizontal para viabilizar la sustitución y fija un plazo máximo de seis meses para resolver el concurso de venta forzosa desde el acuerdo de inicio. Se trata de un itinerario completo que posibilita a los municipios activar solares ociosos y culminar la edificación prevista.

Capítulo IV. Situación legal de ruina y deber de conservación.

El capítulo arranca recordando el contenido y límites del deber de conservación y rehabilitación: los propietarios de edificios residenciales de más de cincuenta años deben disponer del informe de evaluación del edificio (IEE) e inscribirlo en el registro autonómico, presumiéndose el incumplimiento cuando no se obtenga e inscriba. El deber alcanza, como regla, hasta la mitad del valor de reposición de un edificio de nueva planta de similares características y superficie útil, debiendo sufragar la administración ordenante los excesos cuando se persigan mejoras de interés general. Los ayuntamientos han de dictar, de oficio o a instancia, órdenes

de ejecución para mantener o alcanzar las condiciones debidas; su incumplimiento habilita la ejecución subsidiaria y la imposición de multas coercitivas mensuales (hasta diez, por importe cada una del 10 % del coste estimado, con mínimos y máximos fijados), y, en último término, la colocación del inmueble en situación de venta forzosa para su ejecución por sustitución. Este armazón dota de eficacia real al deber de conservación e integra el IEE como pieza de prevención.

A partir de ahí, la ley define la ruina legal con criterios objetivos y excluye del cómputo los costes de accesibilidad universal y de eficiencia energética exigidos por normativa sectorial, que han de ejecutarse por sus propias vías. La ruina también puede declararse cuando, disponiendo el propietario de los informes de evaluación exigibles y habiendo ejecutado las obras recomendadas en dos inspecciones consecutivas, el importe acumulado –ejecutado y pendiente– supere el límite económico del deber de conservación. El procedimiento corresponde al ayuntamiento, que debe notificar a ocupantes y titulares registrales, recabar certificación registral, oír a patrimonio histórico cuando proceda y resolver en el plazo máximo de seis meses desde el inicio; la resolución ordenará medidas de seguridad y, en su caso, propondrá la declaración de incumplimiento del deber de conservación salvo supuestos de fuerza mayor, caso fortuito, culpa de tercero o mantenimiento diligente. Si el inmueble no está catalogado, el propietario elige en tres meses entre demoler o rehabilitar; si está catalogado o en trámite, debe ejecutar las obras urgentes y, en su caso, formalizar convenio de rehabilitación, pudiendo imponerse esta con ayudas públicas. La resolución se hace constar mediante nota marginal en el Registro. Para la amenaza de ruina inminente, la alcaldía adoptará, con informe técnico y resolución motivada, medidas indispensables para eliminar el peligro. El resultado es un régimen de ruina proporcionado y compatible con la tutela del patrimonio.

Conclusión.

El Título V persigue un triple objetivo: primero, simplificar y clarificar la intervención administrativa en la edificación, mediante un sistema dual de títulos habilitantes con definiciones nítidas, catálogo cerrado de actos sujetos a licencia, campo propio de la declaración responsable y un control posterior pautado, con plazo máximo de comprobación y caducidad; segundo, proporcionar un marco operativo para la regeneración del parque construido, identificando tipologías, sujetos y reglas de gestión que permiten abordar de manera ágil la reforma, regeneración y renovación urbana, en coordinación con el plan de reforma interior y sus determinaciones mínimas; tercero, activar y hacer efectivos los deberes urbanísticos, tanto el de edificar –a través de la edificación forzosa, el registro municipal de solares y la ejecución por sustitución con herramientas como la venta forzosa o la reparcelación en propiedad horizontal– como el de conservar y rehabilitar, integrando el IEE y un sistema proporcionado de órdenes de ejecución, multas coercitivas y, cuando resulte inevitable, la venta forzosa. Todo ello desemboca en un régimen de ruina claro, con garantías procedimentales y soluciones diferenciadas para inmuebles protegidos, que separa lo que es carga ordinaria del propietario de aquello que, por perseguir beneficios públicos

adicionales, debe asumir la Administración. En conjunto, el Título V dota a la Comunitat de un marco estable, predecible y aplicable en municipios de distinta capacidad administrativa, alineado con la legislación básica y con las mejores prácticas autonómicas, que agiliza sin bajar el listón de las garantías y que contribuye a la sostenibilidad, accesibilidad y eficiencia del parque edificado.

3. Justificación concreta sobre la división de los títulos habilitantes entre licencia y declaración responsable y las entidades de colaboración urbanística.

1) Propósito general y alineamiento con los objetivos de la Ley.

El Capítulo I del Título V define un sistema de control previo de las actuaciones urbanísticas que persigue un doble objetivo: simplificar y clarificar el marco de intervención administrativa, y proporcionar certezas a la ciudadanía y a los operadores económicos. La opción de política normativa es nítida: reducir al mínimo los actos sujetos a licencia y hacer de la declaración responsable el título ordinario para la gran mayoría de intervenciones comunes, manteniendo un control público eficaz mediante comprobación e inspección a posteriori. Esta reordenación del control urbanístico se declara coherente con el propósito rector de la nueva ley -clarificación, agilización y mejora de la calidad regulatoria- ya explicitado en la Memoria, que, apuesta por sustituir procedimientos pesados por técnicas más proporcionadas y basadas en el riesgo, sin menoscabo de la tutela del interés público urbano-ambiental.

La memoria del anteproyecto identifica expresamente la necesidad de actualizar y sistematizar el régimen de licencias y declaraciones responsables, evitando duplicidades documentales y separando con claridad el título habilitante del control de legalidad material (que se desplaza preferentemente al momento de la inspección). El texto del anteproyecto, además, positiviza un catálogo breve y cerrado de actos que requieren licencia, al tiempo que desarrolla con precisión el contenido, efectos, plazos y caducidad de la declaración responsable, con especial atención a la primera ocupación, donde ya existe una práctica consolidada en la Comunitat Valenciana.

2) Marco jurídico habilitante y experiencia comparada.

2.1. Cobertura en la legislación básica estatal.

El Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU) contempla expresamente que todo acto de edificación debe someterse al acto de conformidad, aprobación o autorización que sea preceptivo según la legislación urbanística, y establece límites al silencio y, muy significativamente, un régimen específico para la primera ocupación cuando la legislación aplicable la sujete a comunicación previa o declaración responsable: si no se acredita el cumplimiento de requisitos, la Administración debe adoptar medidas para el cese del uso y puede derivar responsabilidad por omisión de ese control. Esta previsión básica avala el

uso de la declaración responsable como técnica ordinaria para la ocupación y utilización, apoyando el desplazamiento del control intensivo al momento de la inspección.

2.2. Derecho autonómico comparado: tendencia clara a la simplificación.

La solución proyectada sigue las mejores prácticas autonómicas de la última década:

- Andalucía (LISTA y su reglamento): configura un sistema de títulos habilitantes con fuerte protagonismo de la declaración responsable, aperturas expresas a la declaración responsable de ocupación o utilización (incluso parcial), efectos inmediatos desde su presentación, exigencias de documentación proporcional y reglas claras sobre ineficacia por falsedad o excedentes de lo declarado. También prevé comunicaciones previas para actos accesorios y anuda el acceso a suministros a la existencia de título habilitante.

- Canarias (Ley 4/2017): generaliza el título habilitante no intensivo (comunicación previa/declaración responsable) para numerosas actuaciones y refuerza la inspección a posteriori, en línea con el enfoque de proporcionalidad y eficiencia procedimental que inspira igualmente el presente anteproyecto.

- Extremadura (LOTUS): regula la declaración responsable de primera ocupación o utilización y su control, junto con un régimen escalonado de comunicaciones previas para obras y actividades.

- Asturias: encuadra la declaración responsable de primera utilización y ocupación con exigencias técnicas (certificado final de obra, etc.), y con sujeción a la licencia previa de obras cuando proceda.

- Cantabria: separa con nitidez actos sujetos a licencia y actos sujetos a declaración responsable o comunicación; prevé licencias provisionales; y delimita un procedimiento simplificado para primera ocupación mediante declaración responsable.

- Aragón: el TRLUA dedica un capítulo específico a licencia, declaración responsable y comunicación previa, con reglas sobre efectos, control y silencio, consolidando así el paradigma de título habilitante proporcional.

- Illes Balears: regula la intervención preventiva con catálogo de actos sujetos a licencia y remisiones a la declaración responsable y comunicación, incorporando asimismo un régimen de ineficacia por falsedad o inexactitud.

En suma, el patrón autonómico es convergente: reservar la licencia para los supuestos de mayor impacto y riesgo, y extender la declaración responsable, con control material diferido y sanciones eficaces para garantizar la legalidad. Esta convergencia refuerza la coherencia y razonabilidad de la opción valenciana.

3) Reducción al mínimo de los supuestos sujetos a licencia.

El anteproyecto positiviza y acota los actos sometidos a licencia a los estrictamente necesarios por su entidad o por exigencias de otra legislación aplicable, y añade dos supuestos adicionales por razones de prudencia y tutela cualificada: usos y obras provisionales y intervenciones sobre bienes catalogados o protegidos. La técnica consiste en fundamentar la licencia en criterios objetivos de complejidad técnica, impacto territorial o necesidad de coordinación sectorial, evitando incluir actuaciones de escasa entidad o reversibles.

La decisión de sumar como supuestos de licencia los usos/obras provisionales y las intervenciones en edificios catalogados responde a razones de policía urbanística cualificada: el carácter temporal exige garantías de reversibilidad y restitución, y la protección del patrimonio requiere un control ex ante reforzado y coordinado con la normativa sectorial. La comparación autonómica apoya esta cautela: Cantabria regula expresamente las licencias provisionales, y Illes Balears dedica precepto específico a usos/obras provisionales.

Por lo demás, la elección de restringir la licencia al perímetro de actuaciones más complejas se alinea con el TRLSRU, que impone límites al silencio y enfatiza que título habilitante y control material deben articularse de modo que no se adquieran facultades contrarias al planeamiento, reforzando así la seguridad jurídica y la integridad del ius variandi.

4) La declaración responsable como título ordinario: contenido, efectos y garantías.

4.1. Contenido documental y simplificación administrativa

Los artículos 236 y 237 del anteproyecto definen con precisión el contenido mínimo de la declaración responsable: identificación del promotor, descripción de la actuación, manifestación de cumplimiento de la normativa urbanística y sectorial (incluida la cultural y ambiental) y compromiso de mantener dicho cumplimiento; se acompaña, cuando proceda, del proyecto técnico (o memoria descriptiva y gráfica si no es exigible proyecto), de las autorizaciones e informes sectoriales preceptivos y de la documentación técnica adicional que imponga la normativa aplicable. Se prohíbe exigir documentos ya en poder de la Administración, avanzando en interoperabilidad y economía procedimental.

4.2. Efectos inmediatos y control a posteriori

La declaración responsable habilita desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades municipales de comprobación, control e inspección. Se prevén reglas claras sobre ineficacia por inexactitud, falsedad u omisión esencial, con posibilidad de ordenar el cese y la restitución y de aplicar el régimen sancionador y de protección de la legalidad. Esta arquitectura replica las mejores prácticas

autonómicas (v.gr., Andalucía y Illes Balears contemplan efectos inmediatos, supuestos de ineficacia y sanción de la actuación amparada en declaración inexacta o excedida).

4.3. Primera ocupación por declaración responsable: un modelo consolidado

El TRLSRU, en su art. 11.5, legitima que la primera ocupación se sujete a declaración responsable o comunicación previa, y establece el deber de la Administración de hacer cesar el uso cuando no se cumplan los requisitos, con responsabilidad por omisión. El anteproyecto asume este esquema, que ya opera en la Comunitat Valenciana a través del Decreto 12/2021 (primera y sucesivas ocupaciones de viviendas mediante declaración responsable, con documentación escalonada y uso de medios electrónicos para la inspección, incluida evidencia fotográfica y videográfica), y que encuentra paralelos en Asturias y Extremadura. Ello demuestra que el riesgo regulatorio es manejable y que la calidad técnica puede asegurarse con certificación técnica y verificación a posteriori.

4.4. Plazos y caducidad

El anteproyecto armoniza plazos y caducidad tanto para licencias como para declaraciones responsables, evitando situaciones de indeterminación temporal y reforzando la disciplina. Esta homogeneización es convergente con experiencias como Andalucía, que fija plazos de inicio y terminación y permite prórrogas motivadas, con caducidad y, en su caso, sanción. Se refuerza así la seriedad del título no intensivo sin regresar a la carga procedimental de la licencia.

5) Regulación precisa de las licencias: proporcionalidad y coordinación sectorial.

Aunque la licencia queda acotada, el anteproyecto cuida su régimen jurídico para los supuestos en que permanece: documentación proporcionada al tipo de acto, coordinación con informes y autorizaciones sectoriales (patrimonio, ambiental, costas, etc.) y principio de “una sola vez” en la aportación documental. La experiencia comparada muestra que las reglas de procedimiento, competencia, efectos y silencio deben ser claras y homogéneas para no introducir incertidumbre. Sistemas como Cantabria y Aragón ya recogen procedimientos y plazos para licencias, revocación por cambio de planeamiento y reglas de edificación y urbanización simultánea, contribuyendo a una práctica administrativa más predecible y eficiente.

En particular, la exigencia de incorporar autorizaciones sectoriales antes de resolver -regla general en el derecho autonómico, v.gr. Asturias- evita autorizaciones “vacías” y reduce litigiosidad. La opción del anteproyecto de no duplicar controles y exigir las sectoriales solo cuando proceda es consistente con las Directrices de técnica normativa (no descender a pormenores reglamentarios y eliminar cargas redundantes).

6) Entidades de colaboración urbanística (ECU): justificación, funciones y garantías.

6.1. Antecedentes valencianos y consolidación normativa

La Comunitat Valenciana ya ha regulado, mediante el Decreto 62/2020, las entidades colaboradoras de la Administración municipal para la verificación y control de actuaciones urbanísticas, creando el RECUV (Registro de entidades colaboradoras) y delimitando sus funciones (verificación de integridad documental e idoneidad de proyectos, acreditación de exigencias básicas de calidad y habitabilidad, emisión de certificados e informes), así como su régimen de independencia, incompatibilidades, seguro de responsabilidad civil y acreditación por ENAC. El anteproyecto incorpora y perfecciona este esquema a nivel legal, confiriéndole cobertura normativa superior y ofreciendo mayor seguridad jurídica a ayuntamientos y operadores.

6.2. Regulación proyectada: funciones auxiliares y efectos

Los artículos 245 a 249 del anteproyecto definen las ECU como auxiliares de la función municipal, sin carácter de autoridad, actuando a instancia del interesado o del ayuntamiento, con plena voluntariedad para su uso, sin trato diferenciado para quien las utilice, y con responsabilidad por daños y perjuicios. Se regula que los certificados de conformidad de las ECU tendrán efectos equiparables a los servicios técnicos municipales en el expediente, sin ser vinculantes y sin impedir la emisión de informes municipales motivados que prevalezcan si discrepan. Se les atribuyen, entre otras, funciones de verificación documental, certificación de adecuación normativa, seguimiento durante la ejecución, e incluso la emisión del informe técnico de conformidad a efectos de primera ocupación; asimismo, se prevé que puedan emitir el informe de compatibilidad urbanística exigido por la normativa de viviendas de uso turístico cuando el planeamiento municipal haya zonificado esa materia. Todo ello se acompasa con un sistema reglamentario de habilitación e inscripción con carácter constitutivo.

6.3. Experiencia autonómica y municipal: técnica contrastada

Figuras equivalentes o próximas a las ECU están extendidas en el derecho autonómico:

- Castilla y León reconoce entidades certificadoras con efectos en expedientes de control, bajo régimen de independencia y responsabilidad.

- Andalucía habilita la expedición por profesionales o entidades certificadoras urbanísticas en el marco de títulos no intensivos, con reglas de documentación, efectos y control a posteriori.

Además, el propio sistema valenciano prevé en su decreto el RECUV, las incompatibilidades y la acreditación ENAC, con una arquitectura garantista que el anteproyecto eleva a rango de ley para estabilizarla y homogeneizar su uso municipal.

6.4. Razones de política pública: capacidad, plazos y calidad técnica

La incorporación legal de las ECU es proporcional y eficiente: (i) amplía capacidad de tramitación sin desplazar la potestad decisoria municipal, (ii) acorta plazos mediante verificación técnica cualificada y trazable, y (iii) mejora la calidad de la documentación y reduce la litigiosidad. El diseño introduce barreras de calidad (acreditación ENAC, seguro de responsabilidad, independencia e incompatibilidades) que desincentivan el uso oportunista y aseguran la fiabilidad del peritaje. Al ser voluntarias para el particular y no vinculantes para el ayuntamiento, las ECU se integran como una opción de colaboración público-privada que agiliza sin mermar garantías.

7) Coherencia sistemática: clarificación, simplificación y digitalización

El triángulo regulatorio del capítulo -catálogo mínimo de licencias, declaración responsable reforzada y ECU con garantías- ofrece un sistema claro, estable y predecible, con un reparto de cargas administrativa proporcionado al riesgo:

- Clarificación: un listado positivo y cerrado evita la expansión inercial de la licencia y la heterogeneidad de ordenanzas. Ello reduce la discrecionalidad y homogeneiza el control básico en todo el territorio autonómico.
- Simplificación: la declaración responsable desplaza el control al momento más eficiente, reduce papeleo (no se exigen documentos ya en poder de la Administración) y descongestiona oficinas urbanísticas, centrándolas en inspección y disciplina. La primera ocupación por DR -consolidada en la práctica valenciana- es un ejemplo exitoso de esta simplificación.
- Digitalización y evidencia: la normativa autonómica valenciana sobre DR de ocupación ha incorporado expresamente el uso de medios electrónicos (documentación digital, fotografía y vídeo firmados por técnico competente) para la inspección, lo que acelera los expedientes y mejora la trazabilidad y la calidad probatoria de las comprobaciones. El anteproyecto se beneficia de esa experiencia para extender buenas prácticas.
- Disciplina eficaz: el sistema asegura que la falsedad o inexactitud esencial conlleve ineficacia inmediata y sanción, y que las actuaciones sin DR cuando sea exigible sean tratadas como sin título habilitante, reforzando la tutela de la legalidad y disuadiendo incumplimientos. La convergencia autonómica en esta materia refrenda el diseño.

8) Impacto esperado: seguridad jurídica, tiempos de tramitación y costes

El modelo reduce tiempos de implantación y regularización de actuaciones de menor riesgo, al tiempo que concentra recursos técnicos municipales en actos de mayor complejidad (los que se mantienen bajo licencia), lo que repercute en:

- Seguridad jurídica: reglas sencillas y homogéneas para toda la Comunitat, con un título ordinario (DR) de contenido claro y efectos inmediatos; y un título intensivo (licencia) para supuestos de mayor impacto, con procedimientos coordinados con la normativa sectorial.

- Reducción de costes: menos traslados, menos duplicidades documentales y apoyo de ECU cuando se requiera verificación técnica intensiva; además, plazos ciertos y control posterior focalizan esfuerzos donde aportan más valor público.

- Mejor disciplina: al estar claramente tipados los supuestos y automatizados los efectos de la ineficacia, se refuerza la capacidad sancionadora y restauradora, disuadiendo la mala utilización de la DR.

9) Conclusión

La regulación del Capítulo I del Título V materializa los principios de clarificación, simplificación y proporcionalidad que presiden la nueva Ley del Suelo valenciana. Limita la licencia a lo imprescindible -por exigencia técnica, impacto territorial o tutela reforzada de bienes- e instituye la declaración responsable como título ordinario con efectos inmediatos y control ex post. Al mismo tiempo, integra y eleva a ley la figura de las entidades de colaboración urbanística, apoyándose en la experiencia positiva del Decreto 62/2020 y del Decreto 12/2021 sobre primera ocupación por DR, y en la convergencia autonómica (Andalucía, Canarias, Extremadura, Asturias, Cantabria, Aragón, Illes Balears) hacia modelos de intervención menos onerosos y más eficaces. El resultado es un marco estable, predecible y claro, que reduce cargas, acelera la respuesta administrativa y refuerza la disciplina, alineado con la legislación básica estatal y con las mejores prácticas del derecho.

4. Establecimiento de plazo de comprobación en las declaraciones responsables.

Como es una novedad del anteproyecto, se incluye una extensa justificación. En primer lugar, se hace un informe general sobre esa posibilidad, analizado la regulación en otros países. Luego se hace una justificación concreta de la solución incluida en el anteproyecto.

4.1. Informe general sobre la comprobación de las declaraciones responsables urbanísticas y su sujeción a plazo.

Introducción

En el ámbito del urbanismo, la figura de la declaración responsable ha supuesto un cambio de paradigma respecto del sistema tradicional de licencias. En lugar de requerir una autorización administrativa previa para realizar obras o actividades urbanísticas, el particular puede iniciar la actuación desde la presentación de la declaración, manifestando bajo su responsabilidad que cumple los requisitos normativos, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección de la Administración. La cuestión analizada es si dicha potestad de comprobación administrativa está sometida a algún plazo temporal, es decir, si existe un límite temporal para que la Administración verifique la adecuación a la legalidad de lo declarado responsablemente. Este informe examina el tratamiento jurídico de esta cuestión en España (legislación estatal y autonómica, así como doctrina y jurisprudencia de los últimos 10 años) y realiza una comparación con las soluciones normativas en Portugal, Francia e Italia.

España: régimen jurídico de la declaración responsable urbanística

Legislación estatal: La declaración responsable se introdujo en el ordenamiento español a raíz de la Directiva 2006/123/CE (la "Directiva Bolkestein"), incorporada mediante la Ley 17/2009 y la Ley 25/2009. Posteriormente, la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC) consagró esta figura en su art. 69. En concreto, el art. 69.3 LPAC dispone que las declaraciones responsables permiten el inicio de la actividad desde su presentación, *"sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección"* de la Administración. Asimismo, el art. 69.4 prevé que la inexactitud o falsedad esencial en la declaración puede determinar que la Administración declare la *ineficacia* de la declaración responsable, obligando al interesado a restaurar la legalidad e impidiéndole reiterar la actuación por un tiempo determinado conforme a la normativa sectorial.

En materia urbanística, la normativa básica estatal (Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, RDL 7/2015) habilita a las Comunidades Autónomas para sustituir licencias por declaraciones responsables o comunicaciones previas en determinados actos de edificación y uso del suelo. Es en la legislación autonómica donde se detallan qué actuaciones urbanísticas precisan licencia municipal previa y cuáles pueden someterse al régimen más simplificado de declaración responsable. En todo caso, incluso bajo este régimen simplificado, la actuación del ciudadano queda sometida a un control a posteriori por parte del ayuntamiento competente.

Legislación autonómica: Muchas comunidades autónomas han adaptado sus leyes urbanísticas para incorporar las declaraciones responsables. Por ejemplo, la Comunidad de Madrid define la *"declaración responsable urbanística"* como el documento en que el interesado manifiesta que su actuación urbanística cumple

la normativa y dispone de los documentos acreditativos, quedando la actuación *sometida al control posterior municipal*. Algunas autonomías han regulado aspectos como los plazos de ejecución de las obras declaradas y la caducidad de la declaración en caso de incumplir dichos plazos. Así, en Madrid los actos amparados en declaración responsable deben iniciarse en 6 meses y finalizarse en 1 año, prorrogables una sola vez, so pena de que el ayuntamiento declare la caducidad del título habilitante tras trámite de audiencia. Extremadura prevé igualmente la caducidad si no se inician las obras en 6 meses. Otras comunidades, como Castilla y León, contemplan la caducidad de la declaración responsable de obras (art. 314.quater.5 RUCyL) – figura cuya naturaleza es discutida por la doctrina, al tratarse la declaración de un acto de parte y no de una autorización administrativa. En cualquier caso, estas normas autonómicas inciden en la pérdida de eficacia de la declaración por el transcurso del tiempo sin ejecutar las obras, pero no establecen un plazo límite expreso para que la Administración ejerza su potestad de comprobación de la legalidad urbanística de lo declarado.

En suma, ni la normativa estatal ni la mayoría de las autonómicas fijan un término perentorio para que la Administración verifique la conformidad a derecho de la actuación comunicada. La declaración responsable opera bajo el entendimiento de que *la Administración controla a posteriori*, a diferencia del control previo propio de la licencia. Esa potestad de control subsiste durante todo el desarrollo de la actividad u obra, aunque la ley impone plazos de prescripción urbanística para reaccionar contra ilegalidades materiales: por regla general, las infracciones urbanísticas (ej. obras sin licencia) prescriben a los 4 años desde su terminación en muchas legislaciones (p. ej., art. 236 Ley Suelo Madrid), lo que en la práctica limita el tiempo para sancionar o restaurar la legalidad de obras clandestinas una vez concluidas. Sin embargo, tratándose de actuaciones en curso o de falsedades esenciales en la documentación, la Administración puede intervenir en cualquier momento para paralizar obras, exigir subsanaciones o declarar la ineficacia de la declaración responsable.

Doctrina y jurisprudencia: ¿existe un plazo para la comprobación?

La doctrina administrativa y judicial reciente ha debatido intensamente si la Administración dispone de un plazo máximo para ejercer sus facultades de verificación en estos casos. Dada la ausencia de previsión legal expresa, algunos autores y órganos jurisdiccionales plantearon una posible aplicación analógica de los plazos generales del procedimiento administrativo. En particular, llegó a sostenerse que, por seguridad jurídica, la Administración no podría comprobar *sine die* lo declarado, sino sólo dentro de un plazo razonable (se sugería el plazo supletorio de tres meses del art. 42.2 de la vieja Ley 30/1992). Esta postura buscaba equiparar, en cierto modo, la situación del ciudadano con declaración responsable a la de quien obtiene una licencia (acto expreso firme si no se revoca en plazo), evitando una incertidumbre indefinida.

No obstante, el Tribunal Supremo ha zanjado la cuestión en sentido contrario, estableciendo una clara línea doctrinal: no existe plazo preclusivo para la potestad

de comprobación. En su Sentencia de 8 de marzo de 2023 (STS 293/2023), la Sala Tercera ha declarado que, conforme a la normativa vigente, la Administración *"no está sujeta a plazo alguno"* para verificar e inspeccionar las actividades iniciadas mediante declaración responsable o comunicación previa. Se trata –afirman los magistrados– de una *"doctrina esencial"* del Alto Tribunal, reiterada ya en anteriores sentencias de 2022. La consecuencia es que la Administración puede ejercer sus facultades de control en cualquier momento mientras la actividad o las obras estén realizándose, e incluso posteriormente en tanto no se consumen definitivamente sus efectos. Como resumió gráficamente un comentario doctrinal, *"la moneda de cambio de la eficacia directa de la declaración responsable es la potestad de comprobación de la Administración sin plazo"*. En otras palabras, el beneficio que obtiene el ciudadano (iniciar inmediatamente la obra o actividad) lleva aparejado el riesgo de un control administrativo que no caduca en el corto plazo.

El fundamento jurídico de esta tesis es que en el régimen de declaración responsable no existe un procedimiento administrativo que deba resolverse, sino un acto privado del administrado comunicado a la Administración. Por tanto, no resultan aplicables ni el deber de resolver en plazo ni el silencio administrativo, figuras propias de procedimientos autorizatorios clásicos. Así lo señaló el Supremo y lo ha difundido la doctrina: en las declaraciones responsables *no hay resolución administrativa final*, luego no caben plazos de resolución ni silencio positivo/negativo, ni recursos administrativos contra la mera presentación. La protección del ciudadano es distinta: si la Administración tarda excesivamente en reaccionar o lo hace de forma incorrecta, cabe alegar principios generales (seguridad jurídica, confianza legítima) o, en su caso, la prescripción de la potestad sancionadora o restablecedora una vez transcurrido el plazo legal desde la finalización de la obra.

En conclusión, hoy por hoy en España la potestad de comprobación de las declaraciones responsables urbanísticas no está sometida a un plazo máximo preestablecido por la ley. La jurisprudencia del Tribunal Supremo confirma que el ayuntamiento puede examinar la veracidad y legalidad de lo declarado en cualquier momento, ya sea requiriendo subsanaciones, suspendiendo la actuación si procede, o declarando su invalidez por falsedad esencial. Solo operarán los límites generales: (i) la prescripción de infracciones (que impide sancionar o demoler pasados varios años tras la terminación de las obras, según la legislación aplicable) y (ii) la imposibilidad de revisar de oficio actuaciones firmes salvo en los supuestos tasados de nulidad de pleno derecho. Fuera de ello, la Administración conserva un amplio margen temporal de control.

Cabe destacar, sin embargo, que cierta doctrina crítica advierte que esta situación puede comprometer la seguridad jurídica del administrado. Se ha señalado que, si la Administración pudiera declarar la ineficacia de la declaración responsable sin especial trámite ni límite temporal, *"la declaración responsable es más un engorro que un beneficio"*. Algunos autores abogan por establecer plazos de reacción administrativa más definidos –a semejanza de otros ordenamientos– de modo que, transcurrido un periodo sin inspección ni objeción, el ciudadano gane estabilidad

en su derecho a continuar la actividad. De lege ferenda, podría plantearse incorporar en la normativa sectorial urbanística un plazo máximo para que la Administración notifique objeciones a la declaración responsable (transcurrido el cual, la actuación quedaría *consolidada*, sin perjuicio de medidas excepcionales ante infracciones graves o fraudulentas). No obstante, actualmente tal límite sólo existe en alguna legislación autonómica muy específica, y la regla general, refrendada por los tribunales, es la comprobación *a posteriori* ilimitada en el tiempo mientras dure la obra o actividad. En palabras del Tribunal Supremo, una declaración responsable confiere al particular una situación "más frágil" en términos temporales que la de una licencia tradicional, precisamente porque carece de la firmeza que otorga una autorización previa. Esa *fragilidad* se compensa con la flexibilización y agilización inicial que supone este régimen liberalizado.

Portugal: comunicación previa con plazo y control municipal rápido

En Portugal, el régimen de licencias urbanísticas ha sido objeto de sucesivas reformas para simplificar trámites (Programa *Simplex*). Actualmente, el Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), Decreto-Lei n.º 555/99 (modificado en 2023/2024), prevé procedimientos de "comunicação prévia com prazo" en sustitución de licencias para ciertos actos urbanísticos. Bajo este régimen, el particular presenta ante la Câmara Municipal un proyecto o comunicación de la actuación y, tras un breve plazo, puede iniciar las obras o el uso si la Administración no se opone. En esencia, se establece un plazo perentorio para la verificación municipal inicial:

- Por ejemplo, tratándose de la utilización de un edificio o vivienda tras una obra (ocupación o puesta en uso), la ley dispone que *"el edificio puede destinarse al uso pretendido una vez transcurridos 20 días desde la presentación de la comunicação prévia com prazo"*, salvo que dentro de ese plazo el Presidente de la Câmara ordene la realización de una "vistoria" (inspección) por alguna de las causas legales previstas. Esto significa que el ayuntamiento tiene un plazo de 20 días para inspeccionar y comprobar si la obra se ajusta al proyecto y normativas; si no acuerda inspección en ese término, el interesado queda habilitado para usar la construcción. En caso de llevar a cabo la vistoria dentro del plazo, la Administración puede constatar incumplimientos y, en su caso, impedir la utilización hasta su subsanación.

Un mecanismo similar opera para el inicio de ciertas obras mediante comunicação prévia: se someten los planos y documentos requeridos y los servicios municipales tienen un plazo breve para analizar y verificar requisitos. Si en ese lapso no notifican reparos, la comunicación deviene bastante para comenzar la obra. En la práctica, la comunicación previa portuguesa funciona con un silencio administrativo positivo breve: el *silencio de la Administración por 20 días* implica conformidad tácita con la actuación proyectada. Esto sujeta la facultad de comprobación a un plazo estricto: la verificación principal (de adecuación del proyecto a las normas urbanísticas) debe ejercerse inmediatamente, antes de que venza el plazo, so pena de que la obra o uso queden consentidos.

Cabe señalar que, no obstante este consentimiento tácito inicial, la Administración portuguesa conserva la posibilidad de actuar posteriormente ante ilegalidades. Si con posterioridad se detecta que la construcción no respetó las condiciones normativas, las autoridades pueden iniciar procedimientos sancionadores o medidas de tutela de la legalidad urbanística. Sin embargo, al haber operado una especie de acto presunto habilitante, la situación del particular es más segura: *el municipio no puede simplemente revocar la autorización tácita fuera de plazo*, sino que tendría que acudir a procedimientos de anulación o sanción conforme a la ley general (p. ej., si hubo fraude o falsedad en la comunicación, o iniciar un contencioso). Adicionalmente, el derecho portugués prevé plazos de prescripción para la acción urbanística: por analogía con lo que se expondrá en Francia, transcurridos 10 años desde la terminación de una obra realizada ilegalmente, opera una *prescrição administrativa* que impide a la administración urbanística ordenar la demolición de la obra (salvo en zonas especialmente protegidas) – consolidando de facto la situación irregular por el mero paso del tiempo.

En síntesis, Portugal ha resuelto la comprobación de las comunicaciones previas sujetándola a un plazo breve (20 días, por regla general). La Administración debe reaccionar inmediatamente – por ejemplo, mediante vistoria – si aprecia incumplimientos en el proyecto comunicado. Si deja transcurrir el plazo sin objeciones, el administrado adquiere el derecho a continuar la actuación con respaldo legal, equiparable a una licencia tácita. Esto aporta mayor certidumbre al ciudadano, a costa de exigir a la Administración prontitud en su labor de control. Más adelante, solo circunstancias excepcionales (vicios graves, fraude) permitirán dejar sin efecto la autorización tácita, en concordancia con principios de protección de la confianza.

Francia: autorización tácita y límites temporales al control a posteriori

En Francia, el sistema de autorizaciones urbanísticas combina permisos expresos, autorizaciones tácitas por silencio positivo y controles posteriores con plazos bien delimitados. Para obras de cierta entidad se exige un permiso de construir (permis de construire), mientras que intervenciones de menor importancia pueden realizarse mediante una déclaration préalable (DP) de obras. En ambos casos, la normativa (Code de l'urbanisme) fija plazos de instrucción: típicamente 1 mes para una déclaration préalable y 2 meses para un permis de construire ordinario (plazos que pueden ampliarse si se requieren informes adicionales). Si la administración municipal no notifica ninguna decisión dentro del plazo, se produce una *autorización tácita*: en el caso del permis, silencio positivo que equivale a concesión del permiso; en el de la déclaration préalable, silencio que implica no oposición a las obras proyectadas. Así, el particular queda habilitado para construir una vez obtenido el permis expreso o tácito, o tras la no oposición a su déclaration préalable.

El control a posteriori de la Administración francesa sobre estas autorizaciones *sí está sometido a plazos estrictos*. Una vez que se ha otorgado (expresa o

tácitamente) una autorización urbanística, el alcalde (autoridad urbanística municipal) solo dispone de 3 meses para eventuales medidas de retirada o anulación. La legislación permite que, si la autoridad advierte que el permiso o la no oposición a la DP es ilegal (por ejemplo, porque contraviene el plan urbanístico), pueda dictar un arrêté de retrait revocando la autorización otorgada. Pero dicho retiro solo es legal si se produce dentro de los 3 meses siguientes a la fecha de la decisión de autorización. Transcurrido ese plazo de tres meses, el permiso deviene definitivo e inatacable administrativamente, consolidando derechos adquiridos en favor del beneficiario. Este régimen se aplica tanto a las decisiones expresas (permiso o aprobación) como a las tácitas: el cómputo se inicia desde que la autorización se entiende adquirida por silencio positivo. La única excepción para actuar pasado ese plazo es el fraude: si la autorización se obtuvo mediante maniobras dolosas o datos falsos del peticionario, el retiro es posible *en cualquier momento* debido a la gravedad de la conducta. Fuera del supuesto de fraude, la Administración no puede revocar ni anular el permiso una vez *purgué* los 3 meses, ni siquiera aunque advirtiera posteriormente una ilegalidad. Se tutela así fuertemente la seguridad jurídica del titular de la autorización, considerándose que ésta es un acto *creador de derechos* firme.

Además del control de legalidad de la autorización en sí, existe en Francia un control a posteriori de la correcta ejecución de las obras conforme a lo autorizado. Tras finalizar las obras, el titular debe presentar una déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT) ante la mairie. Desde esa declaración de fin de obra, el ayuntamiento tiene un plazo de 3 meses (5 meses si se trata de obras en zona protegida) para realizar inspección y verificar que la construcción se ajusta al permiso otorgado. Si en ese plazo detecta *no conformidad* sustancial (vicios respecto de lo autorizado), puede requerir modificaciones o incluso iniciar acciones judiciales para restaurar la legalidad. Si no actúa dentro de ese término, se considera que la obra está conforme y la Administración ya no puede oponerse a la utilización del inmueble, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieran exigirse por infracciones urbanísticas graves. Nuevamente, solo la constatación de fraude en la DAACT (p. ej. falsear la fecha de terminación) podría permitir una actuación tardía.

Por último, para construcciones completamente ilegales (realizadas sin declaración ni permiso), el derecho francés establece un plazo de prescripción administrativa de largo alcance. El *artículo L.421-9* del Código de Urbanismo consagra la "prescription administrative de dix ans": cuando una construcción ha sido concluida desde hace más de 10 años, la Administración urbanística ya no puede imponer su demolición ni denegar un permiso de regularización basándose en la ilegalidad original. Es decir, pasados 10 años desde el fin de una obra clandestina, se consolida la situación de hecho (salvo excepciones como que la obra se ubique en dominio público, en zona protegida o que presente riesgos). Este principio de prescripción a 10 años (introducido en 2006) busca equilibrar el respeto a la legalidad urbanística con la necesidad de dar estabilidad a situaciones consolidadas en el tiempo. Complementariamente, las infracciones urbanísticas en Francia también tienen plazo de prescripción penal: las construcciones sin

permiso constituyen delito leve (*délit*), prescribiendo a los 6 años en la vía penal, lo que limita la posibilidad de sanciones penales más allá de ese periodo.

Resumen Francia: La posibilidad de comprobación o reacción de la Administración frente a una declaración o permiso urbanístico está claramente sometida a plazos breves. Si en España la Administración puede comprobar sin límite temporal durante la ejecución de la actividad, en Francia el silencio positivo opera pronto (1 a 3 meses según el caso) y, una vez nacida la autorización, el poder de revocarla caduca a los 3 meses. Esto otorga al beneficiario una firmeza casi equiparable a la cosa juzgada administrativa, protegiendo su derecho a construir u ocupar. Desde luego, ello no impide que se persigan infracciones (obras que se desvían de lo autorizado, o sin autorización alguna) dentro de los plazos penales o administrativos (antes de 6 o 10 años), pero siempre mediante procedimientos legales (denuncia ante tribunal, etc.), no mediante una simple retirada administrativa extemporánea de la autorización. En definitiva, Francia ha optado por garantizar una seguridad jurídica robusta al administrado: la Administración debe verificar con celeridad la legalidad de los proyectos (fase de instrucción) y dispone de un estrecho margen para retractarse en caso de error. Transcurrido dicho margen, prevalece la *estabilidad de los derechos* del ciudadano, salvo que éste haya incurrido en fraude.

Italia: SCIA y límites a la potestad de control administrativo

El ordenamiento de Italia ha experimentado una evolución desde un modelo de licencias previo (tradicional *concessione edilizia* o *permesso di costruire*) hacia fórmulas intermedias de liberalización condicionada, en línea con las tendencias europeas. Ya en los años 90 se introdujo la Denuncia de Inizio Attività (DIA), y posteriormente la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA), que es análoga a la declaración responsable. La Ley 241/1990 de procedimiento administrativo, en su art. 19, regula la SCIA estableciendo un doble régimen temporal para el control administrativo:

- Control ordinario (inhibitorio) en plazo breve: Una vez el particular presenta la SCIA (que le permite comenzar inmediatamente la actividad u obra), la Administración dispone de 60 días para verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente exigidos (este plazo se reduce a 30 días para las SCIA en materia edilizia). Dentro de ese periodo, si encuentra defectos o carencias, puede dictar provvedimenti motivati di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli effetti – es decir, ordenar la suspensión de la actividad/obra y la eliminación de lo realizado – cuando falten los presupuestos o requisitos necesarios para iniciar la actividad. Este acto debe ser motivado y notificarse al interesado. (La ley prevé también que la Administración pueda requerir enmiendas subsanables, en cuyo caso la presentación de documentación interrumpe el plazo, que vuelve a correr desde que el particular responde al requerimiento).

- Control tardío (extraordinario) sujeto a condiciones y plazo mayor: Transcurridos los 60 días (30 en edilizia) sin que la Administración haya ejercido sus poderes

inhibitorios ordinarios, ya no puede impedir la prosecución de la actividad salvo que concurra un interés público específico que justifique una medida de autotutela. En otras palabras, después del plazo ordinario, la Administración sólo podrá adoptar medidas de anulación o revocación de lo actuado si se cumplen los requisitos del *annullamento d'ufficio* (autotutela decisoria) del art. 21-nonies de la Ley 241/1990. Dichos requisitos son: existencia de razones de interés público en la remoción del acto, ponderación de los intereses en juego (incluidos los del particular que confió en la SCIA), y que no hayan transcurrido más de 18 meses desde que se consolidó la actuación. Este plazo de 18 meses actúa como límite absoluto para la autotutela administrativa en materia de SCIA: pasados los 18 meses desde la presentación de la SCIA, la Administración no puede intervenir para anularla o suspenderla, salvo que se detecte posteriormente un *hecho ilícito penal* (por ejemplo, falsedad en declaraciones o certificaciones presentadas) declarado por sentencia judicial firme, en cuyo caso incluso trascurrido ese tiempo cabría remover los efectos fraudulentos.

En síntesis, el sistema italiano sí somete la potestad de control a plazo, pero combinando un plazo breve para controlar la legalidad ordinaria y un plazo más amplio para situaciones excepcionales:

- Durante los primeros 30-60 días la Administración goza de plena facultad para verificar la SCIA y, si procede, inhibir la actividad u obra que no se ajuste a la ley. Este plazo es *perentorio*: si la Administración deja transcurrir 60 días sin reaccionar, pierde la facultad de dictar prohibición de continuar basada en la mera ilegalidad inicial. El interesado puede entonces proseguir con confianza, sabiendo que su SCIA no fue vetada en tiempo.

- Tras el día 60 (o 30), la Administración aún puede intervenir, pero únicamente mediante un procedimiento formal de autotutela anulatoria, que requiere justificar un interés público concreto y respetar el plazo máximo de 18 meses desde la SCIA. Por ejemplo, si luego de dos meses se descubre que la obra compromete gravemente la seguridad o el patrimonio cultural (interés público de peso), la Administración podría, motivadamente, anular la eficacia de la SCIA dentro del límite de 18 meses. Cumplidos esos 18 meses sin actuación, la *legitimidad* de la actividad iniciada por SCIA se consolida irrevocablemente, quedando a salvo solo las acciones penales o judiciales por falsedades o delitos urbanísticos.

Este modelo se plasmó con la reforma de 2015 (Ley n.º 124/2015) que aclaró la naturaleza no procedimental de la SCIA y su tutela. La jurisprudencia italiana (Consiglio di Stato, TAR) ya había apuntalado que los plazos de 30/60 días son preclusivos: cualquier orden de suspensión fuera de ese término es extemporánea e inválida. Asimismo, se estableció que los terceros no pueden impugnar directamente una SCIA (puesto que no es un acto administrativo típicamente impugnable), pero sí pueden instar a la Administración a que ejerza sus controles dentro del plazo debido, e incluso recurrir por *silencio administrativo* si la autoridad no actúa ante una denuncia en tiempo. Pasados los 60 días, el tercero lesionado

solo podría solicitar que se evalúe un eventual *annullamento* en autotutela, ya bajo las estrictas condiciones dichas.

En definitiva, Italia concilia la declaración responsable (SCIA) con la seguridad jurídica mediante un esquema de plazos escalonados. La potestad de comprobación inicial es rápida y acotada (30-60 días) – dentro de la cual la Administración verifica y en su caso bloquea actividades ilícitas ordinarias –. Vencido ese plazo sin acción administrativa, el particular adquiere una expectativa muy sólida de continuar su actividad, que solo podrá ser frustrada por razones excepcionales de interés público y dentro de un límite temporal de 18 meses. Transcurrido año y medio, ni siquiera por autotutela cabe ya intervenir, salvo que medie descubrimiento de fraude penal. Esta solución otorga al ciudadano italiano un grado elevado de certidumbre después de un tiempo, a la vez que reserva a la Administración potestades de control temporales y condicionadas. Comparado con España, el régimen italiano es más garantista para el administrado en el medio plazo (pues la inacción administrativa consolida la posición jurídica del particular), aunque inicialmente impone también la carga de un posible control intenso en los primeros meses.

Conclusión comparativa: La cuestión de someter a plazo la potestad de verificación en declaraciones responsables urbanísticas recibe respuestas divergentes según el país:

- España: Opta por la flexibilidad administrativa máxima, sin plazo fijo para comprobar (salvo prescripción de infracciones), privilegiando el interés público en la legalidad urbanística continua. La contrapartida es una menor seguridad temporal para el particular, que opera *bajo el riesgo permanente de inspección* mientras dure su obra o actividad.

- Portugal: Emplea plazos brevísimos (20 días) para el control inicial, instaurando un silencio positivo casi inmediato. Pasado ese plazo, la actuación se tiene por conforme, robusteciendo la posición del ciudadano (aunque manteniendo vías de sanción o fraude a posteriori).

- Francia: Asegura un control previo y concomitante riguroso (permiso expreso o tácito tras 1-3 meses de instrucción) y limita drásticamente la autotutela: *3 meses* para retirar autorizaciones por ilegalidad. Después prevalece la estabilidad del derecho de construir, con prescripción definitiva a los 10 años.

- Italia: Equilibra ambos extremos: plazo breve de 30-60 días para controles ordinarios, y una ventana adicional de autotutela de hasta 18 meses por motivos graves. Transcurridos esos hitos, la SCIA queda firme.

Cada modelo refleja prioridades distintas. España enfatiza la primacía de la legalidad y la potestad administrativa constante, a costa de menor certidumbre inmediata para el promotor (que, no obstante, se beneficia de iniciar su obra sin esperar licencia). Francia privilegia la seguridad jurídica del titular de la

autorización, imponiendo a la Administración tiempos breves de reacción y asumiendo que tras ellos el interés en la estabilidad debe primar. Italia y Portugal representan soluciones intermedias con plazos de control limitados, garantizando cierto control inicial, pero sin prolongarlo indefinidamente.

Desde una perspectiva jurídica, el debate subyacente es entre el principio de legalidad vs. el principio de seguridad jurídica. La "doctrina" en España se ha inclinado recientemente –por vía jurisprudencial– hacia la legalidad, al negar plazos a la comprobación administrativa. Sin embargo, no se descarta que el legislador español o autonómico, aprendiendo de la experiencia comparada, introduzca en el futuro límites temporales explícitos (como un plazo de 3 o 6 meses) para dotar de mayor firmeza a las declaraciones responsables urbanísticas, sin perjuicio de actuaciones excepcionales ante supuestos de falsedad o peligro grave. De momento, para el jurista práctico, es esencial tener presente que en España una declaración responsable en urbanismo no "vence" ni caduca el control administrativo por sí misma: la vigilancia municipal puede manifestarse en cualquier momento mientras la obra no prescriba, por lo que se aconseja siempre al promotor actuar con transparencia y rigor técnico, a fin de superar con éxito la eventual inspección tardía que, antes o después, pudiera sobrevenir.
Fuentes: Este informe se basa en la normativa citada y en la jurisprudencia administrativa reciente, en especial la STS de 8/3/2023 (rec. 8658/2021) y SSTS de 2022, así como en análisis doctrinales de los distintos ordenamientos consultados, tal como se ha referenciado a lo largo del texto.

4.2. La propuesta del proyecto de ley: un plazo de comprobación. Justificación.

En el anteproyecto de ley se ha previsto un artículo con esta redacción:

Artículo 240. Plazo máximo de comprobación de la declaración responsable urbanística.
1. El ayuntamiento dispondrá de un plazo máximo de un año, contado desde la presentación de la declaración responsable o, en su caso, desde la subsanación completa de la documentación, para efectuar la comprobación prevista en el artículo anterior. El requerimiento de subsanación interrumpirá el cómputo del plazo hasta su efectivo cumplimiento o hasta el transcurso del plazo concedido.
2. Transcurrido dicho plazo sin notificación de resolución que afecte a la eficacia de la declaración responsable, se entenderá verificada de forma definitiva a efectos administrativos, sin perjuicio de las potestades de inspección, restablecimiento de la legalidad y sanción por incumplimientos sobrevenidos o por usos distintos a los declarados.
3. Una vez se entienda verificada la actuación conforme a lo establecido en el apartado anterior, solo podrá revisarse:
a) Mediante el procedimiento de revisión de oficio previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuando concurra alguna causa de nulidad de pleno derecho.
b) Mediante declaración de lesividad, en los términos y plazos establecidos en la citada Ley.

El artículo 240 fija, con vocación de cierre del sistema de control a posteriori, un plazo máximo de un año para que el ayuntamiento complete la comprobación de la declaración responsable y, de no hacerlo, reconoce la verificación definitiva de sus efectos a los solos fines administrativos, sin perjuicio de las potestades de disciplina sobre hechos sobrevenidos o usos distintos. La función del precepto es dotar de certidumbre temporal a un modelo que, por diseño, desplaza el control intensivo desde la autorización previa a la inspección posterior. No es una regla procedimental aislada, sino la pieza que culmina el procedimiento de control definido en el artículo anterior, que ordena la verificación formal de la documentación y la comprobación material de la adecuación a la normativa, con previsiones claras sobre subsanación, suspensión inmediata en caso de riesgo grave y, en su caso, resolución de ineficacia y restitución; incluso contempla, cuando proceda, la emisión de un acto expreso de conformidad a los efectos del artículo 28.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. La articulación conjunta de ambos preceptos -procedimiento de control y límite temporal de su ejercicio- ofrece una secuencia completa, comprensible y operativa, que hace efectiva la preferencia general por la declaración responsable como título habilitante ordinario.

El señalamiento de un año responde a una valoración de proporcionalidad. El modelo de declaración responsable, por su propia lógica, exige un equilibrio: tiempo suficiente para que la Administración planifique y ejecute controles con criterios de riesgo, y horizonte cierto para la persona interesada, que necesita una expectativa razonable de estabilización jurídica. La memoria justificativa ya ha advertido que, en ausencia de una regla sectorial de cierre, la referencia al plazo de ejercicio de la potestad de restauración -que en el régimen vigente antes de la reforma podía alcanzar quince años en suelo urbano- resultaría disfuncional si se proyectara sobre el control de la declaración responsable, pues desnaturalizaría el título y prolongaría indefinidamente un estado de incertidumbre incompatible con la finalidad de agilización que inspira la ley. Con el nuevo artículo, el control ex post deja de ser potencialmente indefinido y se reconduce a una ventana temporal acotada y suficiente, con la que se armoniza la consolidación de efectos de la declaración presentada, sin alterar la disciplina material del planeamiento ni vaciar de contenido las potestades de protección de la legalidad.

La técnica de cómputo elegida muestra una preocupación genuina por la calidad normativa. El plazo se inicia con la presentación de la declaración, pero -cuando medie requerimiento- se cuenta desde la subsanación completa, y la propia petición de subsanación interrumpe el cómputo hasta su cumplimiento o hasta que caduque el plazo concedido. Esta previsión evita una patología conocida: la tentación de agotar el plazo sin disponer de la base documental necesaria para decidir. La regla refleja que el control exige un expediente íntegro y opera como incentivo para que la persona interesada atienda con diligencia la subsanación, al tiempo que protege al ayuntamiento frente a estrategias dilatorias que desvirtúen la comprobación. No se trata de cargar a la Administración con un término fatal desconectado de la realidad, sino de vincular el límite temporal a un expediente

“vivo” y completado, coherente con el diseño del artículo 239 sobre verificación formal y material-

El efecto de la inacción -verificación definitiva a los solos efectos administrativos- está cuidadosamente delimitado. El precepto no convierte en inatacable lo que sea objetivamente disconforme con el plan o con la normativa sectorial, pero sí cierra la vía del control ordinario por inactividad y canaliza cualquier revisión ulterior a los instrumentos extraordinarios y tasados de la Ley de Procedimiento Administrativo Común: la revisión de oficio cuando concurra nulidad de pleno derecho y la declaración de lesividad para los actos anulables, con sus requisitos y plazos. De este modo, el artículo respeta escrupulosamente la competencia estatal sobre el régimen común de invalidez y autotutela, pues no crea un estatuto propio de revisión, sino que remite, como debe, al sistema de la LPAC, y lo hace a partir del momento en que la actuación se considera verificada por el transcurso del plazo, cerrando la fase de control ordinario del título. La memoria ya razona que no tendría sentido situar la comprobación ex post en horizontes temporales superiores a los de la propia autotutela estatal de actos anulables, cuyo cauce de lesividad se sujeta a límites temporales estrictos; la norma autonómica, al fijar un año, se sitúa por debajo de ese techo y coadyuva a la coherencia del sistema.

La previsión expresa de que la verificación por el transcurso del tiempo no merma las potestades de inspección, restablecimiento y sanción cuando aparezcan incumplimientos sobrevenidos o usos distintos, muestra una comprensión realista de la dinámica urbanística. El cierre del control sobre lo declarado no convalida lo que acontezca después ni blindará transformaciones ulteriores no cubiertas por el título. Si con posterioridad se produce una desviación de uso, se incorporan elementos constructivos no declarados o sobreviene un incumplimiento de condiciones, la Administración conserva intactas sus potestades para reaccionar. Con esta cláusula, el artículo preserva la capacidad disciplinaria y previene lecturas expansivas de la consolidación temporal que pudieran erosionar la tutela del interés público. La compatibilidad entre estabilización del título y disciplina sobre hechos nuevos se alinea, además, con la práctica autonómica comparada, que reserva las medidas de restablecimiento para cuando el título se haya invalidado y mantiene la reacción frente a infracciones que desbordan su contenido o surgen con posterioridad. La regulación andaluza, por ejemplo, condiciona el restablecimiento frente a actuaciones amparadas en título a la previa invalidación de ese título por los cauces de revisión o lesividad, lo que evidencia que la estabilización del acto no es obstáculo para la disciplina sobre conductas que ya no se ajustan a él o que aparecen después.

La inserción de la regla en el conjunto del Título V refuerza su racionalidad. La declaración responsable se ha configurado como título preferente, con efectos inmediatos desde su presentación, y su control se desplaza a una fase posterior, donde las comprobaciones formales y materiales se realizan con la información técnica adecuada y, si es preciso, con apoyo de entidades de colaboración urbanística, cuya experiencia en la Comunitat Valenciana demuestra que una verificación ágil y fiable es operativamente posible. En este contexto, prolongar sine

die la comprobación sería contradictorio con el propósito de simplificación que preside la reforma. El plazo de un año es, así, el punto de equilibrio entre la diligencia exigible a la Administración y la necesidad de estabilizar las situaciones jurídicas para favorecer la inversión, la ocupación y el uso conforme a la ordenación. La memoria recoge, además, que la experiencia valenciana en primeras ocupaciones por declaración responsable se ha asentado sobre lapsos de reacción administrativa notablemente más breves, lo que avala la suficiencia del término anual para el conjunto de declaraciones responsables.

La opción de remitir toda revisión ulterior, una vez verificada la actuación por el decurso del plazo, a la revisión de oficio por nulidad o a la lesividad por anulabilidad, también sintoniza con la práctica autonómica. Las codificaciones de Andalucía, Canarias o Cataluña reafirman de manera expresa que la anulación de títulos habilitantes contrarios a Derecho se sujeta al régimen general de la LPAC y que, hasta su invalidación, no procede incoar restablecimiento de la legalidad por razón de la mera disconformidad del título. Esta convergencia evidencia que el artículo 240 no innova en lo sustantivo, sino que exporta al terreno de la declaración responsable -que es un título no intensivo- las garantías de estabilidad y los cauces de control extraordinario ya asentados para las licencias, con la particularidad de fijar un hito temporal a partir del cual la situación se considera verificada en sede administrativa. La armonía con estos referentes refuerza la previsibilidad del sistema y reduce fricciones interpretativas.

En términos de técnica normativa, el precepto aporta claridad conceptual y seguridad jurídica. Evita la coexistencia de dos temporalidades incompatibles -una tramitación inmediata del título y un control indefinido- y proporciona una regla sencilla de cómputo, comprendida por todos los operadores. No se entromete en el régimen estatal de invalidez, que respeta mediante remisión expresa, y deja a salvo la disciplina sobre hechos nuevos, de modo que no afloja la tutela del planeamiento. A la vez, incentiva a los ayuntamientos a programar y priorizar su actividad de comprobación sobre la base de criterios de riesgo, apoyándose, cuando proceda, en verificaciones técnicas externas, mientras confiere a promotores y propietarios un horizonte cierto a partir del cual pueden consolidar decisiones económicas relevantes. El resultado es coherente con la finalidad estructural de la nueva ley: clarificar y simplificar sin mermar garantías, pasando de un control preventivo expansivo a un control a posteriori eficaz y temporalmente acotado. En suma, el artículo 240 convierte en regla jurídica lo que, de hecho, es condición de posibilidad del modelo de declaración responsable: una ventana de verificación razonable, seguida de una estabilización compatible con la autotutela extraordinaria y con una disciplina que permanece vigilante frente a lo sobrevenido o a los desvíos de uso.

5. Justificación de la regulación de la parcelación en suelo no urbanizable.

La regulación contenida en el artículo 252 persigue un objetivo central y coherente con los principios de ordenación territorial y desarrollo sostenible: preservar el

suelo no urbanizable frente a procesos de fragmentación que desnaturalizan su función agraria, forestal, ambiental o paisajística, y evitar que, mediante artificios jurídicos o secuencias administrativas, se produzca una urbanización encubierta del territorio. La norma ofrece un marco claro, sistemático y preventivo que aúna tres vectores: seguridad jurídica para quienes operan sobre fincas rústicas, protección efectiva del interés general y coordinación real entre el régimen urbanístico y el sectorial agrario-forestal.

El apartado 1 define con amplitud qué debe entenderse por acto de parcelación rústica. No se limita a la división o segregación en sentido civil clásico, sino que alcanza "cualesquiera otros actos" que den lugar a la formación de nuevas fincas rústicas. Esta técnica de definición amplia evita vacíos que, en la práctica, han alimentado operaciones de fraccionamiento material o funcional que, sin modificar formalmente la configuración registral, producen efectos idénticos a una división. La previsión conecta con la perspectiva material del urbanismo: lo relevante no es sólo la forma del negocio jurídico, sino su resultado sobre el territorio. Al asentar desde el inicio esa lógica finalista, el precepto prepara el terreno para el tratamiento específico de las figuras elusivas que se recoge en el apartado 5.

El apartado 2 establece la regla general: toda finca resultante de una parcelación rústica ha de respetar las dimensiones y características mínimas fijadas por la normativa agraria, forestal o análoga. Con esta cláusula se garantiza la coherencia entre ordenamientos: el urbanismo no actúa en el vacío, sino que ha de ser compatible con la política agraria y forestal, que persigue una estructura de la propiedad apta para la viabilidad de las explotaciones, la continuidad de usos agroforestales, la prevención del abandono y la resiliencia frente a riesgos naturales. La referencia no se agota en la unidad mínima de cultivo; abarca también otras características mínimas que, según el caso, inciden en la funcionalidad del predio (accesos, frente a viales, servidumbres de paso o riego, continuidad de parcelas con la explotación matriz, etc.). La regla favorece la estabilidad del mosaico agrario, reduce la fragmentación predial y contribuye a evitar la proliferación de minifundios antieconómicos.

La previsión de la "agrupación simultánea" como condición de la autorización de la parcelación aporta, además, una solución técnica proporcionada y operativa. Se reconoce que pueden existir operaciones legítimas en las que, para respetar la mínima agraria o forestal, deba completarse el iter jurídico con una agrupación enlazada a la segregación; la ley lo permite, pero exige simultaneidad y condiciona la eficacia de la autorización a que se alcance el estándar mínimo en el mismo acto. Esta construcción evita el uso de promesas o compromisos vagos que luego no se materializan y, en términos de técnica registral, ofrece a notarios y registradores un anclaje preciso para calificar: o la agrupación consta -y entonces la parcela resultante cumple- o no consta -y la autorización no puede producir efectos. Se reduce así la litigiosidad y se dota de certeza a operadores y Administración.

El apartado 3 delimita con carácter tasado las excepciones a esa regla general. Se circunscriben a la ejecución de infraestructuras y dotaciones, y a las parcelas

vinculadas a instalaciones o explotaciones declaradas de utilidad pública y beneficiarias de expropiación. Se trata de supuestos en los que el interés público está objetivado, los procedimientos son garantistas y la finalidad no es la creación de tejido urbano, sino la implantación de equipamientos o infraestructuras necesarias para la colectividad. De este modo, la ley no impide actuaciones imprescindibles, pero evita que bajo el paraguas de "interés público" se deslicen operaciones privadas con un trasfondo edificatorio. La conjunción de declaración de utilidad pública y expropiación añade, además, un filtro reforzado: la Administración debe justificar la necesidad y proporcionalidad de la actuación, sometiéndola al control procedimental propio.

La cláusula del apartado 4 constituye uno de los puntos neurálgicos del precepto: en suelo no urbanizable no se admitirán segregaciones o divisiones por debajo de la unidad mínima de cultivo condicionadas a la futura obtención de un acto urbanístico. Esta previsión cierra expresamente una vía de elusión que, en la práctica, ha generado importantes disfunciones: fraccionamientos "a cuenta" de una posible licencia, que consolidan de facto minifundios subestándar, alimentan expectativas inmobiliarias y dificultan la restauración de la legalidad si la autorización no llega. Obligar a que el control urbanístico sea previo y efectivo -no una mera condición suspensiva en la escritura- protege el territorio y también a los terceros de buena fe. Evita cadenas de transmisiones de sublotes que, una vez dispersadas entre múltiples titulares, hacen muy costosa la corrección administrativa. Desde el prisma registral, la regla simplifica la calificación: no hay asiento para una división que no cumple la mínima, salvo que, simultáneamente, se produzca la agrupación necesaria o concurra una de las excepciones. Se trata, por tanto, de una cláusula de prevención y de seguridad jurídica.

El apartado 5 tipifica con claridad qué se considera parcelación urbanística en suelo no urbanizable y, por ello, qué queda prohibido. Primero, toda división o segregación con finalidad edificatoria: la finalidad es un elemento esencial, porque el urbanismo opera sobre usos y destinos del suelo. Si el propósito es abrir paso a nuevas edificaciones -residenciales, industriales o de servicios- en suelo que el planeamiento no destina a ello, la operación deviene contraria al modelo territorial y ha de impedirse. Segundo, y de forma muy relevante, se proscriben las figuras equivalentes que, sin división formal, reparten entre varios titulares el uso individualizado de porciones: comunidades de bienes en proindiviso con asignación de "parcelas de hecho", sociedades o asociaciones que otorgan derechos de uso exclusivo, propiedad horizontal tumbada, participaciones o acciones con contenido real, u otros esquemas análogos. La mirada se centra en el efecto material -la fragmentación del uso y la mutación del destino rústico- y no en el ropaje jurídico, lo que robustece la capacidad antifraude de la norma. Esta aproximación, asentada ya en la práctica autonómica y en la doctrina registral, permite reaccionar frente a estrategias sofisticadas de urbanización clandestina.

Desde la perspectiva de política pública, el artículo 252 contribuye decisivamente a varios fines legítimos. En términos ambientales, contener la dispersión edificatoria y la fragmentación predial reduce la presión sobre los ecosistemas y los

servicios públicos asociados: menos consumo de suelo, menor huella de infraestructuras lineales, preservación de corredores ecológicos y mitigación de riesgos como incendios en la interfaz urbano-forestal o inundaciones ligadas a ocupaciones dispersas. En clave agraria, mantener unidades mínimas suficientes sostén de explotaciones viables combate el abandono, favorece la inversión y la profesionalización y facilita la gestión de recursos hídricos y de riego. En el plano económico y fiscal, el freno a la urbanización encubierta evita cargas financieras sobre municipios -que, de otro modo, acaban afrontando demandas de servicios urbanos en ámbitos donde no estaban previstos- y alinea las decisiones privadas con el planeamiento que la comunidad se ha dado.

El precepto también incrementa la seguridad jurídica de las transacciones. Al fijar reglas claras -cumplimiento de mínimos, excepciones cerradas, prohibición de condicionamientos a futuro-, los operadores disponen de un marco predecible para estructurar sus negocios. Notarios y registradores cuentan con criterios objetivos para su función de control y calificación, minimizando la discrecionalidad y los conflictos ex post. Para los ayuntamientos, el artículo proporciona una base sólida para la inspección y para el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad, ya que define con precisión qué conductas son constitutivas de parcelación urbanística en rústico y cuáles son los criterios de licitud de las divisiones.

En términos de técnica normativa, la estructura en cinco apartados responde a las directrices de calidad regulatoria: una idea por apartado, progresión lógica (definición → regla → excepciones → anti-condición → prohibición), uso de conceptos normativos consolidados y remisión a la normativa sectorial sólo en lo imprescindible. La previsión de la “agrupación simultánea” como condición de eficacia y no como simple promesa evita ambigüedades; del mismo modo, la cláusula anti-condición se formula en términos inequívocos (“no se admitirán”), lo que reduce el margen para interpretaciones laxas. Asimismo, la referencia a “cualesquiera otros actos” en la definición inicial, y el catálogo ejemplificativo de figuras elusivas en el apartado 5, equilibran generalidad y concreción: se capturan nuevas formas de fraude sin necesidad de reformas constantes, pero se ofrecen ejemplos que orientan la aplicación práctica.

La articulación del precepto se integra, además, con otras piezas del texto legal. El régimen de licencias y declaraciones responsables distingue con nitidez los actos que exigen autorización expresa en todo caso, incluidos los que afectan a la división de fincas; el régimen de disciplina urbanística dispone de medidas eficaces de restablecimiento y sanción para reaccionar ante parcelaciones urbanísticas ilegales; y la regulación de suministros y de primera ocupación evita que la consolidación fáctica de asentamientos irregulares se vea favorecida por la conexión a servicios. En este ecosistema normativo, el artículo 252 es la “primera línea” de prevención: si el fraccionamiento irregular no llega a producirse o se corta de raíz, se evita la larga y costosa cadena de actuaciones posteriores.

Por último, cabe subrayar que la norma no es desproporcionada ni ciega a las necesidades legítimas del territorio. Las excepciones previstas permiten ejecutar infraestructuras y dotaciones imprescindibles, y atender casos de utilidad pública con cobertura expropiatoria, donde el interés general es patente y el control administrativo, intenso. La técnica de la agrupación simultánea habilita soluciones de detalle para ajustar operaciones privadas a los mínimos agrarios, sin relajar el estándar de protección. Y la prohibición de condicionamientos a futuro no impide obtener licencias cuando el planeamiento lo permita; simplemente ordena la secuencia: primero la compatibilidad urbanística, después -si procede- el negocio divisorio. Esta secuencia es la única que garantiza coherencia territorial y honestidad en las expectativas de los particulares.

En suma, el artículo 252 constituye un instrumento robusto, claro y equilibrado para salvaguardar el suelo no urbanizable, asegurar la coherencia entre ordenamientos, reducir la litigiosidad y ofrecer certezas a todos los intervinientes. Su enfoque preventivo, su vocación antifraude y su coordinación con el resto del sistema de intervención urbanística hacen de este precepto una pieza clave para un urbanismo responsable, estable y predecible al servicio del interés general y del medio rural.

6. Justificación de la regulación de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.

El capítulo dedicado a las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana se sitúa en el corazón de la política pública de intervención sobre la ciudad existente y se alinea con el mandato básico estatal de impulsar estas actuaciones como vía para garantizar una adecuada calidad de vida y hacer efectivo el derecho a una vivienda digna. La norma estatal define las “actuaciones sobre el medio urbano” e integra bajo esa rúbrica la rehabilitación edificatoria y las intervenciones de regeneración y renovación que afectan a edificios y tejidos urbanos, pudiendo incluir, cuando sea necesario, obra nueva en sustitución de edificaciones demolidas; además, prevé su posible carácter integrado cuando articulan medidas sociales, ambientales y económicas dentro de una estrategia unitaria. Este marco, asumido como condición básica, dota de coherencia vertical y habilita a la ley valenciana para perfilar categorías, sujetos, instrumentos de gestión y garantías de equidad y sostenibilidad económica en el despliegue de tales actuaciones.

La tipificación legal diferenciada responde a la necesidad de graduar la intensidad de la intervención en función del problema urbano que se aborda. La regeneración urbana se concibe como mejora de calidad, accesibilidad y sostenibilidad del medio urbano, priorizando la renovación de dotaciones y el espacio público y admitiendo, solo con carácter excepcional y justificado en áreas delimitadas, demoliciones puntuales; la renovación, en cambio, exige la sustitución total o parcial del parque edificado cuando concurre deterioro físico o ambiental singular y reclama, por ello, obras complementarias en la urbanización; finalmente, la rehabilitación edificatoria se centra en la conservación, reforma o cambio de uso del edificio y sus espacios privativos vinculados, sin necesidad de intervenir en la urbanización del ámbito. Esta tríada, en los términos del anteproyecto, traduce con

claridad el vocabulario básico estatal y facilita a ayuntamientos y operadores escoger el instrumento adecuado con arreglo a la intensidad y efectos de cada intervención, reservando el plan de reforma interior para los casos en que sea necesario modificar la ordenación pormenorizada.

El capítulo precisa quiénes deben y quiénes pueden participar. La sujeción de propietarios, titulares de derechos de uso, comunidades y agrupaciones de propietarios y cooperativas al límite del deber legal de conservación y rehabilitación, así como la participación de las administraciones cuando la actuación afecte a elementos de urbanización cuyo coste no corresponda a la propiedad o exista financiación pública, clarifica responsabilidades y cierra la tradicional brecha entre conservación privada y mejora de la ciudad. A la vez, la legitimación de administraciones, titulares de aprovechamientos y de derechos reales, empresas y entidades intervinientes, asociaciones representativas y demás sujetos previstos por el derecho estatal abre el abanico de cooperación público-privada y arraiga la gobernanza colaborativa. La posibilidad de constituir entidades urbanísticas colaboradoras y, en particular, juntas de rehabilitación, refuerza esa gobernanza; no es una novedad aislada, pues modelos como Aragón prevén expresamente juntas de rehabilitación con funciones de elaboración de programas y proyectos y con carácter de entidad urbanística colaboradora, una solución útil que la ley valenciana acoge y ordena en su propio régimen.

La gestión de estas actuaciones se articula con criterios de operatividad y seguridad jurídica. Cuando el ámbito no figure delimitado en el planeamiento, el ayuntamiento puede delimitarlo con el procedimiento de unidades de ejecución, previa información pública, y la ejecución puede acudir a cualquiera de los sistemas previstos en la ley, preservando el principio de justa distribución de beneficios y cargas. Esta opción, que replica la práctica valenciana vigente y se ve reflejada en otras leyes autonómicas, como la canaria, confiere flexibilidad para adaptar la forma de gestión a cada intervención y, sobre todo, asegura que la aprobación del instrumento de planeamiento que ordene la actuación o de la propia delimitación implique ipso iure la obligación de urbanizar y edificar en los términos y plazos del plan o del programa, sin necesidad de una previa declaración de incumplimiento. El resultado es una ejecución más directa y con menos fricción procedimental, especialmente necesaria en barrios vulnerables donde los tiempos administrativos son determinantes para la efectividad de las políticas públicas.

La herramienta clave para pasar de la ordenación a la acción es el programa de actuación, exigible para toda regeneración o renovación urbana y susceptible de tramitarse simultáneamente al plan de reforma interior. La ley fija un contenido mínimo preciso: delimitación del ámbito, sistema de gestión y modo de ejecución, distribución de beneficios y cargas con un avance equidistributivo, calendario, plan de realojo y retorno conforme a la legislación aplicable, memoria de viabilidad y sostenibilidad económica con estimación de inversiones, ayudas e instrumentos de financiación, mecanismos de seguimiento y, cuando proceda, estudio de distribución de contribuciones especiales entre las personas especialmente beneficiadas. El estándar valenciano dialoga con soluciones autonómicas

consolidadas: Castilla y León detalla memorias que acreditan idoneidad técnica y viabilidad económica, avance de reparcelación para asegurar la equidistribución y plan de realojo y retorno, reforzando la idea de que todo programa debe demostrar sostenibilidad en términos urbanísticos, sociales y financieros; Baleares exige igualmente memoria de viabilidad e informe de sostenibilidad económica y vincula la delimitación de ámbitos a la incorporación del avance equidistributivo y del plan de realojo y retorno; Canarias, por su parte, integra en su título de actuaciones sobre el medio urbano un haz de garantías procedimentales y materiales para adjudicación, gestión, convenios de financiación y tutela de los derechos de realojo y retorno. Esta convergencia comparada avala la opción valenciana y refuerza su compatibilidad con la financiación estatal y autonómica.

La previsión de que la regeneración y la renovación puedan tener carácter integrado cuando articulan medidas sociales, ambientales y económicas en una estrategia unitaria no es un mero rótulo programático. Traslada al texto legal la exigencia estatal de integración de políticas en el medio urbano y, en la práctica, se traduce en una mejor elegibilidad para programas y ayudas que premian enfoques holísticos y medibles. La normativa valenciana vigente, además, contempla la posibilidad de declarar áreas integradas con financiación preferente cuando concurren dichas estrategias, lo que justifica que la ley incorpore expresamente esa dimensión para orientar la actuación municipal y alinear la formulación de programas con los requisitos de acceso a fondos.

Por último, la remisión al plan de reforma interior cuando sea necesario modificar la ordenación pormenorizada resuelve de forma clara el encaje con el sistema de planeamiento. El plan de reforma interior, tal y como lo define el propio anteproyecto, permite ordenar actuaciones de rehabilitación, renovación y regeneración, introducir ajustes en la trama, delimitar unidades de ejecución o actuaciones aisladas, identificar parcelas con mantenimiento de aprovechamiento y, en su caso, incluir intervenciones justificadas de demolición o extensión razonable de tejidos. La documentación del PRI incorpora memoria económica y de sostenibilidad cuando proceda, lo que asegura una decisión informada sobre impactos y cargas de la operación. De este modo, el capítulo articula una cadena completa, desde la definición y sujetos hasta la gestión y el programa, anclada en principios de proporcionalidad, equidad, sostenibilidad y transparencia, y plenamente coherente con el marco básico estatal y con las mejores prácticas autonómicas.

En suma, la justificación del capítulo reposa en su capacidad para distinguir con nitidez las clases de intervención, asegurar una participación equilibrada de los sujetos hasta el límite del deber legal, habilitar instrumentos de gestión flexibles y exigentes en equidistribución y sostenibilidad, y encajar la ejecución en programas verificables con garantías de realojo y retorno. Con ello se provee a los municipios de un conjunto de herramientas claras y operativas para intervenir sobre la ciudad existente con seguridad jurídica, eficacia y responsabilidad social.

7. Justificación de la regulación del deber de edificar y rehabilitar.

El capítulo relativo al deber de edificar y rehabilitar persigue hacer operativos, con instrumentos claros y proporcionados, los compromisos que el planeamiento impone a las parcelas y al parque construido. La finalidad es doble: completar los tejidos urbanos previstos por la ordenación y mantener la ciudad existente en condiciones adecuadas de seguridad, accesibilidad, eficiencia y salubridad, de modo que el modelo territorial no quede bloqueado por la inacción privada ni se deteriore por la obsolescencia de los edificios. Esta política se alinea con la memoria justificativa del anteproyecto, que orienta el Título hacia la activación de solares ociosos mediante edificación forzosa, ejecución por sustitución y venta forzosa en concurso, y hacia la eficacia real del deber de conservación, integrando el informe de evaluación del edificio y un haz proporcionado de órdenes de ejecución, multas coercitivas y, en último término, sustitución del incumplidor.

El artículo 259 concreta el deber de edificar en suelo urbano y urbanizable con ordenación pormenorizada, exigiendo de manera expresa que la sujeción a plazos de inicio y de conclusión exista solo si así lo establece el instrumento de planeamiento o si se fija mediante ordenanza municipal; en ausencia de esa previsión en el plan y mientras no se apruebe la ordenanza, no opera la sujeción a plazo. Los plazos, cuando existan, se computan desde la adquisición de la condición de solar. Esa determinación temporal convierte el deber en exigible y evita que las reservas de edificabilidad devengan expectativas indefinidas, preservando el carácter compacto y eficiente del crecimiento. La atribución del derecho y del deber a quien ostente la propiedad o un título suficiente conforme a la legislación civil, con posibilidad de cumplimiento a través de tercero, ofrece un cauce flexible y congruente con la práctica del desarrollo inmobiliario, al tiempo que asegura que la responsabilidad última recaiga sobre quien controla la decisión de edificar. La técnica es consistente con soluciones autonómicas que fijan ventanas máximas y enfatizan el arranque y la conclusión de obras dentro de plazos razonables, como ocurre en Asturias para determinados suelos, lo que confirma la idoneidad de un parámetro temporal nítido para garantizar la efectividad del planeamiento.

Cuando exista ese plazo conforme al artículo 259 y se incumpla, el artículo 260 despliega un itinerario completo y garantista para asegurar la edificación. La declaración de edificación forzosa, previa audiencia, y su inscripción en el registro municipal de solares, acompañada de la nota marginal en el Registro de la Propiedad, activan un nuevo plazo de dos años -que queda suspendido durante la tramitación del título habilitante y por otras causas no imputables debidamente acreditadas, y se reanuda con la concesión o la eficacia de dicho título-, otorgando una última oportunidad de cumplimiento y dotando de publicidad reforzada a la situación de la finca. Si tampoco entonces se inicia o concluye la obra, la ejecución por sustitución opera como remedio estructural: conlleva la caducidad de las licencias incompatibles sin perjuicio de la subrogación del adjudicatario cuando su contenido sea compatible, habilita la expropiación o la venta forzosa en concurso con publicidad y concurrencia, y permite acudir a la reparcelación con

asignaciones en régimen de propiedad horizontal para hacer viable técnica y económicamente la actuación. El precepto también prevé la comunicación registral de la iniciación del procedimiento de sustitución, reforzando la tutela de terceros y la transparencia del tráfico. Todo ello replica el armazón estatal en materia registral para el régimen de venta forzosa -notas marginales de inclusión y de declaración, reglas de inscripción de la adjudicación y cancelación de cargas-, asegurando coherencia vertical y eficacia práctica del mecanismo en la fase de transmisión coactiva. A la vez, recoge una cautela comparada ya consolidada: la inexistencia del registro municipal no impide aplicar la sustitución, la venta forzosa o la expropiación, solución que evita subordinar la efectividad del régimen a un requisito organizativo. Además, se fija un plazo máximo de seis meses para notificar la resolución expresa del concurso de venta forzosa, computado desde el acuerdo de inicio del procedimiento de sustitución por incumplimiento del deber de edificación.

Esta arquitectura no es un fin en sí misma, sino una herramienta para activar los suelos edificables sin cargar a la Administración con costes impropios ni perpetuar bolsas de vacío urbano. La memoria del anteproyecto subraya justamente esa idea al destacar que la ejecución por sustitución “posibilita a los municipios activar solares ociosos y culminar la edificación prevista”, sobre la base de que la activación de ese itinerario depende de que previamente exista un plazo válido fijado por el plan o por la ordenanza y con un estándar temporal cierto para resolver el concurso de venta forzosa.

El artículo 261 proyecta la misma lógica de eficacia sobre el parque edificado. Define con precisión el contenido del deber de conservación y rehabilitación -seguridad, salubridad, accesibilidad universal, eficiencia energética, funcionalidad y ornato- y lo hace exigible mediante órdenes de ejecución que detallan las obras necesarias para mantener o alcanzar esas condiciones. Para garantizar la prevención y el control, integra el Informe de Evaluación del Edificio en edificios residenciales con más de cincuenta años y exige su inscripción en el registro autonómico, con una presunción de incumplimiento cuando no se obtiene ni se inscribe. Esta solución enlaza con la regulación valenciana vigente del IEE -que ya condiciona su eficacia administrativa a la inscripción- y con la experiencia comparada de comunidades como Castilla-La Mancha y Baleares, que han incorporado umbrales temporales y contenido técnico del informe en términos muy próximos, reforzando la cultura de mantenimiento periódico del parque construido.

La regla del límite del deber de conservación hasta la mitad del valor de reposición de una edificación nueva de similares características y superficie útil introduce un criterio objetivo y proporcionado para equilibrar la carga jurídica del propietario con el interés general. De este modo, cuando las actuaciones persiguen mejoras o beneficios públicos adicionales, el exceso lo sufraga la Administración ordenante, técnica extendida en la legislación autonómica y en reglamentos que, como en Asturias o Castilla-La Mancha, sitúan ese listón en el 50 % y deslindan los costes de accesibilidad y de eficiencia energética, exigibles por su normativa específica pero no computables para la ruina económica. El sistema preserva así la

sostenibilidad financiera del deber sin abdicar de las metas públicas de accesibilidad y transición energética.

Para asegurar el cumplimiento, el precepto habilita a los ayuntamientos a dictar órdenes de ejecución de oficio o a instancia de parte y a reaccionar frente al incumplimiento con ejecución subsidiaria y multas coercitivas mensuales -hasta diez- por importe máximo, cada una, del diez por ciento del coste estimado de las obras. Se añade, con acierto, la afección real del inmueble al cumplimiento del deber, con constancia registral, y la posibilidad de acordar la venta forzosa de la edificación para su ejecución por sustitución en supuestos de incumplimiento injustificado. Estas herramientas son canónicas en la regulación comparada: Castilla y León prevé expresamente la afección real, la ejecución subsidiaria, las multas coercitivas hasta diez con tope del diez por ciento por mensualidad y la compatibilidad con otras medidas; Baleares articula la vía de la sustitución forzosa con publicidad y concurrencia y coordina la nota marginal en el Registro conforme a la normativa estatal. La convergencia confirma que el diseño valenciano no sólo es técnicamente sólido, sino también interoperable con los estándares hipotecarios y con la praxis municipal.

En conjunto, el capítulo refuerza la ejecutividad de los deberes urbanísticos con medidas proporcionadas, transparentes y coordinadas con el régimen registral estatal de la venta forzosa, evitando que la inacción o el deterioro socaven el interés público que subyace al planeamiento. La secuencia es condicional: primero debe existir el plazo fijado por el plan o por la ordenanza (artículo 259); solo en su caso puede declararse el incumplimiento temporal y activarse la edificación forzosa y la sustitución (artículo 260). La tríada conservación-IEE-órdenes de ejecución, complementada por la afección registral y los incentivos correctos, da a los municipios una caja de herramientas eficaz y jurídicamente segura para completar la ciudad prevista y para mantener la existente en niveles adecuados de calidad, accesibilidad y eficiencia, con equilibrio entre cargas privadas y beneficios colectivos.

8. Justificación de la regulación de la situación legal de ruina.

El capítulo dedicado a la situación legal de ruina se justifica por la necesidad de dotar a los municipios de un marco claro, proporcionado y garantista para afrontar, con seguridad jurídica y tiempos razonables, los supuestos en que el parque edificado ha alcanzado niveles de deterioro incompatibles con el interés público y con el derecho de las personas a una ciudad segura y funcional. La opción normativa se funda en parámetros objetivos y en un procedimiento bien pautado, que separa nítidamente la ruina económica -ligada al límite del deber de conservación- de la amenaza inminente -centrada en la gestión urgente del riesgo-, y que armoniza la tutela de la seguridad con la protección del patrimonio cultural y con la lógica del mantenimiento periódico que articula la política de conservación. El enfoque no es novedoso en su esencia: consolida la práctica autonómica y valenciana antes vigente, incorporando mejoras de precisión, de

publicidad registral y de coordinación interadministrativa que la experiencia ha mostrado necesarias.

El artículo 262 define la ruina con un criterio económico objetivo: existe cuando el coste de las obras imprescindibles para restablecer la estabilidad y las condiciones mínimas de habitabilidad o de uso supera el límite del deber de conservación que fija la propia ley. Este anclaje evita apreciaciones discrecionales y sitúa el debate en un terreno mensurable y verificable, en línea con la técnica seguida por la normativa valenciana vigente y por otras leyes autonómicas. Además, se excluyen expresamente del cómputo los costes de accesibilidad universal y de eficiencia energética, por tratarse de obligaciones de interés general exigibles por su normativa sectorial y que no pueden operar como "gatillo" de una declaración de ruina; la solución replica literalmente el estándar valenciano y facilita la correcta implantación de políticas de accesibilidad y transición energética sin distorsionar la lógica del deber de conservación.

A este primer supuesto se suma una vía de constatación progresiva basada en el mantenimiento diligente: cuando el propietario dispone de los informes de evaluación exigibles, ha ejecutado las obras recomendadas al menos en dos inspecciones sucesivas y, aun así, el importe acumulado -incluidas las pendientes- excede el límite económico, con una tendencia constante al incremento de inversiones, procede la declaración. La previsión traslada al texto legal una pauta ya asentada en el Derecho valenciano, que evita decisiones prematuras y, a la vez, reconoce que hay edificaciones cuya conservación exige aportes crecientes que, en conjunto, superan lo exigible al propietario. Con ello se incentiva el mantenimiento preventivo, se dota de seguridad a quien cumple y se reserva la ruina a los casos en que, pese a esa diligencia, el edificio se muestra económicamente inviable dentro del umbral legal.

El procedimiento se atribuye al ayuntamiento, que debe incoarlo y resolverlo de oficio o a instancia, con garantías de audiencia y con plena transparencia frente a terceros. Se notifica a ocupantes y titulares registrales, se solicita certificación de dominio y cargas y se hace constar su expedición mediante nota marginal; la resolución final, incluida su eventual cancelación, también se inscribe, reforzando la oponibilidad y la tutela del tráfico jurídico. Se introduce, además, una referencia temporal clara -seis meses desde el acuerdo de iniciación- que acota la tramitación y evita situaciones de pendencia prolongada. Esta combinación de competencia municipal, publicidad registral y plazo cierto replica la solución valenciana vigente y es coherente con experiencias comparadas, como la asturiana, que también fijan un plazo máximo de resolución.

Los efectos de la resolución se ordenan con criterio de proporcionalidad. Debe imponerse de inmediato la adopción de medidas de seguridad para evitar daños, y la Administración ha de pronunciarse sobre la posible incoación del procedimiento de incumplimiento del deber de conservación, con una cláusula exoneratoria cuando concurran fuerza mayor, caso fortuito, culpa de tercero o mantenimiento diligente. El deslinde entre incumplimiento y ruina por causas no imputables al

propietario es esencial para preservar la equidad del sistema y reproduce literalmente la pauta valenciana consolidada. En cuanto a las alternativas materiales, si el inmueble no está protegido, la ley reconoce al propietario la opción entre demoler o rehabilitar dentro de un plazo graduable por la resolución; si está catalogado o en trámite, se imponen de inicio las obras urgentes de seguridad, se habilita el convenio de rehabilitación y, a falta de acuerdo, puede ordenarse la rehabilitación con instrumentación de ayudas públicas. Estas soluciones, que equilibran seguridad, conservación y tutela patrimonial, son coincidentes con lo vigente en la Comunitat y encuentran paralelos expresos en ordenamientos como el asturiano. La posibilidad de declarar la ruina parcial en cuerpos independientes evita respuestas desproporcionadas cuando la afección no alcanza a la totalidad del inmueble, de nuevo en línea con la práctica autonómica comparada.

El régimen de amenaza de ruina inminente del artículo 263 cumple otra función complementaria: gestionar el riesgo inmediato para las personas, los bienes colindantes y el patrimonio cultural con instrumentos de reacción rápida y controlada. Se exige resolución motivada y previo informe técnico, pero se admite, cuando la urgencia no permite audiencia previa, la adopción inmediata de medidas con formalización y audiencia diferida, y se prevé la inspección técnica urgente cuando de una denuncia o solicitud se infiera la existencia de peligro. Esta técnica procesal, que asegura eficacia sin sacrificar garantías, entronca con el modelo catalán, que regula inspección urgente y medidas sin audiencia en plazos perentorios, y con el andaluz, que ordena visita técnica inmediata y admite medidas de protección excepcionales en el mismo acto de inspección.

En cuanto al catálogo de medidas, el precepto prioriza el desalojo, el apuntalamiento, los apeos, el vallado, la cubrición y el desvío del tránsito, reservando la demolición total o parcial a los casos en que sea estrictamente imprescindible para evitar daños mayores. Si el inmueble está protegido, las medidas se ajustarán a la normativa cultural, y cuando la urgencia impida obtener autorización previa se ciñen a lo mínimo indispensable, con comunicación inmediata al órgano competente y plazo brevísimo para pronunciarse sobre las condiciones de ejecución. Se completa así un régimen de salvaguarda que asegura la coordinación con cultura sin debilitar la protección de las personas ni poner en riesgo la integridad del bien, siguiendo soluciones comparadas que fijan respuestas en 48/72 horas para compatibilizar urgencia y tutela. La norma prevé, asimismo, la ejecución subsidiaria a costa de la propiedad hasta el límite del deber de conservación, con posibilidad de apremio, y atribuye responsabilidad a la Administración cuando la adopción de medidas sea injustificada, con repercusión de gastos al propietario dentro de ese límite; es una regla de equilibrio entre diligencia pública y deber privado que figura en el acervo valenciano y andaluz. Finalmente, se incorpora el seguimiento mediante inspecciones periódicas y la posibilidad de levantar el desalojo cuando los servicios técnicos acrediten retorno seguro, completando el ciclo de gestión del riesgo en sintonía con la regulación catalana.

En conjunto, el capítulo ofrece un régimen de ruina moderno, estable y aplicable, que unifica criterios de apreciación, garantiza la publicidad y la coordinación interadministrativa, distingue con precisión entre riesgo inminente y ruina económica, y proporciona respuestas proporcionadas en escenarios con o sin protección patrimonial. Las decisiones claves -umbral económico, exclusión de costes de accesibilidad y eficiencia, plazos, notas marginales, opciones materiales, medidas urgentes y responsabilidad- se apoyan en la experiencia normativa valenciana y en soluciones comparadas sólidas, y se integran en la estrategia general de la ley de activar el deber de conservación y de asegurar la seguridad de las personas con el menor coste social posible. De este modo, la Comunitat Valenciana se dota de un instrumento claro y predecible que permite a los ayuntamientos actuar con rapidez cuando hay riesgo y con rigor cuando hay que resolver la inviabilidad económica de la conservación, sin desatender la protección del patrimonio cultural ni la necesaria proporcionalidad de las cargas privadas.

3.11. EL TÍTULO VI RELATIVO AL EJERCICIO DE LA POTESTAD DE DISCIPLINA URBANÍSTICA.

"El título VI de la ley se dedica a la disciplina urbanística.
La disciplina urbanística constituye el pilar que sostiene todo el edificio normativo que esta ley articula. Sin su adecuado funcionamiento, los principios que inspiran la ordenación del territorio -uso racional del suelo, preservación del medio natural, creación de ciudades de calidad con infraestructuras adecuadas y suficientes dotaciones públicas, ubicación segura de actividades de riesgo, desarrollo económico compatible con la protección ambiental y efectividad del derecho a una vivienda digna- quedarían sin garantía real. La tutela de tales valores exige un sistema sancionador y restaurador sólido, ágil y proporcional, capaz de detectar, corregir y prevenir las infracciones que comprometen el interés general.
Coherente con ese enfoque, el título VI mantiene la regulación sustancial heredada del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, que a su vez reprodujo la sistemática de la Ley Urbanística Valenciana de 2005. La experiencia acumulada demuestra que el esquema vigente ofrece una base eficaz: delimita claramente las potestades de inspección, restauración de la legalidad y sanción, articula procedimientos garantistas y preserva el equilibrio entre agilidad administrativa y rigor jurídico. Por ello, la presente ley no introduce alteraciones de calado en esta materia, reforzando así la estabilidad normativa que demandan los operadores públicos y privados.
Se mantiene, asimismo, la Agencia Valenciana de Protección del Territorio como instrumento esencial al servicio de la disciplina urbanística. Su especialización técnica, su capacidad de coordinación con los municipios y su función de asistencia y apoyo resultan decisivas para asegurar la aplicación homogénea de la normativa, luchar contra la edificación ilegal y restaurar el territorio afectado.
De este modo, la Comunitat Valenciana consolida un sistema de disciplina urbanística que combina continuidad normativa, seguridad jurídica y eficacia administrativa, garantizando que la planificación y la gestión territorial alcancen los fines públicos que la Constitución y el Estatuto de Autonomía encomiendan a los poderes públicos".

(Exposición de motivos, apartado VII)

1. Consideración previa.

La disciplina urbanística constituye el pilar que sostiene todo el edificio normativo que esta ley articula. Sin su adecuado funcionamiento, los principios que inspiran la ordenación del territorio-uso racional del suelo, preservación del medio natural, creación de ciudades de calidad, dotación suficiente de infraestructuras y equipamientos públicos, ubicación segura de actividades de riesgo, desarrollo económico compatible con la protección ambiental y efectividad del derecho a una vivienda digna- quedarían sin garantía real. La tutela de tales valores exige un

sistema sancionador y restaurador sólido, ágil y proporcional, capaz de detectar, corregir y prevenir las infracciones que comprometen el interés general.

Coherente con ese enfoque, el título VI mantiene la regulación sustancial heredada del TRLOTUP, que a su vez reprodujo la sistemática de la Ley Urbanística Valenciana de 2005. La experiencia acumulada demuestra que el esquema vigente ofrece una base eficaz: delimita claramente las potestades de inspección, restauración de la legalidad y sanción, articula procedimientos garantistas y preserva el equilibrio entre agilidad administrativa y rigor jurídico. Por ello, la presente ley no introduce alteraciones de calado en esta materia, reforzando así la estabilidad normativa que demandan los operadores públicos y privados.

Se mantiene, asimismo, la Agencia Valenciana de Protección del Territorio como instrumento esencial al servicio de la disciplina urbanística. Su especialización técnica, su capacidad de coordinación con los municipios y su función de asistencia y apoyo resultan decisivas para asegurar la aplicación homogénea de la normativa, luchar contra la edificación ilegal y restaurar el territorio afectado.

De este modo, la Comunidad Valenciana consolida un sistema de disciplina urbanística que combina continuidad normativa, seguridad jurídica y eficacia administrativa, garantizando que la planificación y la gestión territorial alcancen los fines públicos que la Constitución y el Estatuto de Autonomía encomiendan a los poderes públicos.

2. Resumen y justificación general.

Introducción

El título dedicado a la disciplina urbanística articula el sistema de garantías que permite que la ordenación del territorio y del urbanismo se proyecte eficazmente sobre la realidad física, asegurando la integridad del planeamiento y la tutela del interés general. La propia exposición de motivos subraya que, sin un régimen de protección, restauración e imposición de sanciones ágil y proporcionado, los principios que informan la ley -uso racional del suelo, protección ambiental, calidad urbana, dotación suficiente de infraestructuras y efectividad del derecho a la vivienda- quedarían sin resguardo práctico. El texto opta por mantener la arquitectura esencial heredada, por su eficacia contrastada, reforzando así la estabilidad normativa y la seguridad jurídica de operadores públicos y privados. En esa misma línea, se preserva la Agencia Valenciana de Protección del Territorio como instrumento especializado de apoyo y coordinación con los municipios para combatir la edificación ilegal y restaurar el territorio afectado, con un diseño organizativo que el Consell desarrollará reglamentariamente.

Capítulo I. Protección de la legalidad urbanística

La protección de la legalidad se concibe como una potestad de ejercicio inexcusable y una competencia irrenunciable para la administración actuante. Ante

cualquier actuación que contravenga el ordenamiento, la respuesta administrativa se articula en un haz de medidas complementarias entre sí: la restauración del orden jurídico vulnerado y de la realidad física alterada, la iniciación de los procedimientos necesarios para suspender o anular los actos administrativos en que pudiera ampararse la actuación y la eventual apertura del procedimiento sancionador, sin perjuicio de responsabilidades civiles o penales. Estas medidas tienen carácter real y se proyectan sobre terceros adquirentes de los inmuebles afectados, asegurando su eficacia frente a transmisiones posteriores, y su incoación y resultado se harán constar, cuando proceda, en el Registro de la Propiedad, con repercusión de gastos a los infractores.

El texto refuerza la reacción inmediata frente a actos de edificación o uso del suelo sin título habilitante, facultando a la alcaldía -y, en su ámbito, a la Agencia- para ordenar de oficio la suspensión sin más trámite, con notificación indistinta al promotor, propietario, responsable o persona vinculada a la obra, y para adoptar medidas de aseguramiento como el precinto, la retirada de materiales o el corte de suministros, todo ello con reflejo registral. A la par, se impone la apertura del procedimiento de restablecimiento de la legalidad y, cuando corresponda, el requerimiento de legalización. Frente a ejecuciones amparadas en título habilitante pero disconformes, se prevé un trámite de alegaciones y, en caso de persistencia, la paralización y adecuación de las obras. Si la actuación exigiera autorización urbanística autonómica, la Agencia podrá acordar la suspensión inmediata; cuando la obra discurra bajo licencia municipal ajustada a sus condiciones, la Administración autonómica deberá acudir a los cauces de impugnación previstos en la legislación de régimen local.

Para asegurar la eficacia de la potestad de restauración, el órgano competente puede adoptar medidas cautelares indispensables y proporcionales durante la tramitación de los procedimientos, incluida la retirada o depósito de maquinaria y materiales, el precinto de obras o instalaciones y la suspensión de suministros, con previsión de alzamiento cuando cese la causa. El expediente de restauración se resuelve mediante orden motivada que fija la medida y su plazo de ejecución, con un plazo máximo de tramitación, resolución y notificación de un año -computado en función de si hubo o no solicitud de legalización- y con reglas específicas de suspensión si la ejecución de la orden se recurre o concurren circunstancias tasadas que lo justifiquen. El incumplimiento abre la vía a la ejecución subsidiaria a costa del obligado o a la imposición de multas coercitivas, sin perjuicio de la sanción que proceda.

El catálogo de medidas de restauración se formula con pragmatismo operativo. Incluye la demolición de lo indebidamente construido cuando resulte imprescindible, la reposición de la masa arbórea o de la vegetación eliminada, el cese definitivo de usos o actividades incompatibles y las operaciones accesorias que sean indispensables para devolver el suelo, el vuelo o el subsuelo al estado anterior. Se habilita la suspensión de suministros hasta la efectiva legalización, la inhabilitación de accesos cuando resulte necesaria para la efectividad de la medida y la anotación registral de la resolución, con comunicación al Catastro. Para

ejecutar materialmente la restauración no se exige licencia, bastando la comunicación previa con la documentación técnica necesaria. Si concurre imposibilidad material o legal motivada, la administración puede acordar medidas alternativas compensatorias o correctoras que eviten el enriquecimiento injusto, descartando como causas de imposibilidad las meras dificultades técnicas o la existencia de terceros de buena fe; cuando la imposibilidad derive de una innovación de la ordenación, la actuación podrá legalizarse una vez cumplidos deberes y cargas del nuevo planeamiento.

El capítulo incorpora, además, reglas de coordinación interadministrativa: cuando se detecten actuaciones que requieran actuación del Ministerio Fiscal por posible delito, el órgano instructor lo pondrá en su conocimiento y suspenderá el expediente administrativo hasta resolución penal firme, sin perjuicio de continuar con la reposición del orden territorial; si se aprecian indicios de otra infracción administrativa ajena a su competencia, se comunica al órgano que se estime competente. Estas previsiones aseguran la coherencia del sistema y el respeto al principio non bis in idem, reservando la sanción administrativa cuando no se imponga sanción penal, pero manteniendo en todo caso la restauración de la legalidad y de la realidad física.

Capítulo II. Régimen sancionador

El régimen sancionador descansa en la compatibilidad entre sanción y restauración: la multa no sustituye la obligación de reponer la realidad alterada ni hace prescindible la adopción de medidas de reposición, y viceversa. Para determinar las sanciones, el texto fija reglas de independencia entre grupos de responsables -promotor, constructora, dirección facultativa-, con distribución del importe en proporción al grado de participación cuando concurran varios sujetos dentro de un mismo grupo, y establece la base de cálculo de las multas porcentuales sobre el valor de la obra o instalación -coste de materiales e implantación, excluidos beneficio empresarial, honorarios e impuestos-.

Como incentivos a la restauración temprana y al pago anticipado, se prevé la no imposición de multa cuando el infractor restituya de forma total y efectiva dentro del plazo de la orden de restauración y antes de la resolución que declare su cumplimiento o incumplimiento. Si la restitución íntegra se produce una vez vencido dicho plazo, pero antes de la notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador, la multa se reduce en un noventa y cinco por ciento. Una vez iniciado el procedimiento, el pago voluntario en cualquier momento anterior a la resolución comporta una reducción del cincuenta por ciento de la sanción propuesta; y si, con posterioridad a la imposición de la multa y antes del apremio, el infractor repone por completo la realidad y repara los daños, la administración condonará el cincuenta por ciento de la multa. Este conjunto de reglas refuerza la finalidad preventiva y restauradora de la disciplina.

El procedimiento sancionador se rige por la legislación general, con un plazo para resolver de seis meses desde su iniciación, ampliable como máximo por otros seis

mediante acuerdo del órgano competente; transcurrido el plazo máximo sin resolución, el procedimiento caduca, sin impedir la apertura de uno nuevo si la infracción no hubiera prescrito. En caso de infracciones conexas con relación de causa a efecto, se impone una sola sanción, la correspondiente a la más grave en su cuantía máxima; fuera de ese supuesto, la concurrencia de infracciones da lugar a multas independientes por cada infracción. En todo caso, si afloran indicios de ilícito penal, se da traslado al Ministerio Fiscal y se suspenden las actuaciones administrativas, con la salvedad ya indicada sobre la reposición del orden territorial. Asimismo, el procedimiento admite la adopción de medidas cautelares para asegurar el cese de la actuación, evitar perjuicios al interés general y garantizar la efectividad de las sanciones o indemnizaciones.

La tipificación específica por gravedad ordena la respuesta sancionadora. Entre las infracciones muy graves se sancionan con multa de entre el cien y el doscientos por ciento del valor de las obras o actuaciones -con un mínimo pecuniario- las ejecutadas en zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipamientos públicos o en suelos no urbanizables sujetos a protección, cuando incumplan las normas de uso y edificación. Las infracciones leves incluyen, entre otras, la ejecución de obras o demoliciones sin licencia u orden de ejecución que sean legalizables por ser conformes con el ordenamiento vigente, con multas moduladas entre el dos y el seis por ciento del valor de la obra, y también comportan sanción las parcelaciones sin título habilitante que no contradigan el planeamiento, así como cierres y vallados, con porcentajes específicos y mínimos pecuniarios; el incumplimiento de requerimientos de información por compañías suministradoras se tipifica igualmente como infracción leve con multa dentro de una horquilla prefijada. Este cuadro sancionador, completado por la previsión de resarcimiento de daños y perjuicios a quienes los sufran como consecuencia de la infracción, asegura una reacción proporcionada y disuasoria.

Capítulo III. Administraciones competentes

El sistema reconoce el carácter propio de las competencias municipales en materia de disciplina: corresponde al municipio el ejercicio de la potestad sancionadora y de las potestades administrativas de protección de la legalidad urbanística, también cuando la cuantía de las sanciones exceda los límites generales de la legislación de régimen local sobre ordenanzas. Para su mejor desempeño, los municipios pueden solicitar asistencia y colaboración de las diputaciones y de la conselleria competente, así como asociarse entre sí o con otras administraciones mediante mancomunidades o consorcios. La inactividad municipal en el ejercicio de estas competencias puede ser impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa por las personas interesadas, sin perjuicio de las responsabilidades que procedan.

A la vez, el capítulo delimita mecanismos de sustitución autonómica y de concurrencia competencial que refuerzan la tutela del territorio ante situaciones de inacción o ante infracciones de especial gravedad. Si la Generalitat tiene conocimiento de actuaciones respecto de las cuales el municipio debe actuar, se

le requiere para ello y, ante inactividad o negligencia, la conselleria competente puede asumir por sustitución la protección de la legalidad y la sanción, cuando la infracción afecte a competencias autonómicas, sea grave o muy grave y concurran intereses supralocales específicos. Además, la Generalitat ejerce, en concurrencia con el municipio, la potestad sancionadora y las potestades de protección cuando se trate de infracciones graves o muy graves en suelo no urbanizable; en esos supuestos, iniciada la intervención autonómica, el municipio debe abstenerse y remitir sus actuaciones a la administración autonómica, garantizándose el trámite de audiencia también al ayuntamiento afectado. Estas competencias autonómicas se ejercen a través de la Agencia Valenciana de Protección del Territorio.

Capítulo IV. Inspección urbanística

La inspección se define como la actividad de verificación que deben realizar los órganos administrativos competentes en urbanismo para comprobar la adecuación de las edificaciones y usos del suelo al ordenamiento, con carácter de función de ejercicio inexcusable tanto para los municipios como para la Generalitat. Se prevé la colaboración de las fuerzas y cuerpos de seguridad y se reconoce al personal inspector la condición de agente de la autoridad, habilitado para recabar información y documentación, examinar expedientes y comprobar la adecuación de los actos, con libre acceso a fincas, edificaciones o locales no domiciliarios. Cuando resulte necesario, la inspección levantará acta, con identificación de intervinientes y descripción de los elementos esenciales de la actuación, otorgándole valor probatorio y presunción de veracidad, sin perjuicio de la prueba en contrario. Esta regulación dota a la inspección de herramientas eficaces para la detección temprana de infracciones, la preservación de pruebas y la activación de las vías de restablecimiento y sanción.

Agencia Valenciana de Protección del Territorio

El título culmina con la previsión de la Agencia como entidad con personalidad jurídica pública, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión, llamada a ejercer las competencias autonómicas en materia de disciplina urbanística y a recibir, cuando así lo acuerden, delegaciones municipales sobre suelo no urbanizable. El diseño organizativo, la composición y el funcionamiento se remiten a desarrollo reglamentario por Decreto del Consell, lo que permitirá adaptar su estructura a las necesidades de gestión y coordinación con el mundo local. Con ello se consolida un modelo institucional que combina especialización técnica y proximidad a los municipios, favoreciendo una aplicación homogénea de la normativa y un uso eficiente de los recursos públicos en la prevención, persecución y corrección de infracciones.

Conclusión

El título de disciplina urbanística ofrece una respuesta completa y coherente a los tres vectores que condicionan la efectividad del orden territorial: prevenir y detectar a tiempo las actuaciones contrarias a la ordenación, restaurar con prontitud la

realidad alterada y sancionar de forma proporcionada a quienes vulneran las reglas. La configuración de la potestad de restauración como competencia inexcusable, la previsión de medidas cautelares y de aseguramiento, la anotación registral de los hitos procedimentales, la posibilidad de suspensión de la ejecución en supuestos tasados y la atención a supuestos de imposibilidad material o legal aseguran que la reposición del orden jurídico y físico no sea retórica, sino una obligación exigible y ejecutable. La tipificación diferenciada por gravedad, las reglas claras de determinación de sanciones y la introducción de potentes incentivos a la restitución temprana y al pago voluntario refuerzan el carácter preventivo y restaurador del sistema, evitando que la disciplina se reduzca a una lógica puramente punitiva. La distribución competencial que mantiene el liderazgo municipal, pero activa mecanismos de sustitución y concurrencia autonómica cuando el territorio lo requiere, alinea el modelo con los principios de autonomía local y de eficacia en la tutela de intereses supralocales, apoyándose en una Agencia autonómica diseñada para cooperar y no para sustituir sin más. Finalmente, la definición robusta de la inspección como función indeclinable y dotada de medios reales garantiza la detección y prueba de las infracciones, que es condición de posibilidad de toda reacción administrativa posterior.

Desde esta perspectiva, el título VI cumple con los criterios de calidad normativa que orientan el conjunto de la ley: claridad de conceptos, coherencia sistemática, proporcionalidad en las respuestas y previsibilidad en los procedimientos. No desciende a un reglamentismo estéril, pero sí establece las bases necesarias para que las administraciones actúen con seguridad jurídica y celeridad. Con ello, la disciplina urbanística deja de ser un mero apéndice represivo para convertirse en el pilar que sostiene la efectividad de la ordenación del territorio y del urbanismo, garantizando que los objetivos de sostenibilidad, calidad urbana y derecho a la vivienda se traduzcan en prácticas reales y observables en el territorio valenciano.

3. Justificación de determinadas modificaciones.

-Previsión expresa de que pueda repercutirse los costes de las inscripciones en el Registro de la Propiedad.

La inscripción de la incoación y de las ulteriores medidas de disciplina urbanística en el registro de la propiedad posee una doble finalidad: garantiza la oponibilidad frente a terceros y actúa como instrumento disuasorio, pues visibiliza la situación jurídica irregular del inmueble.

Sin embargo, estos asientos generan un coste registral que, si se cargara indiscriminadamente a la hacienda pública, trasladaría a la comunidad el gasto originado por una conducta infractora de naturaleza estrictamente privada.

El principio de responsabilidad -quien causa la infracción debe asumir sus consecuencias- justifica, por tanto, la previsión expresa de repercutir dicho coste a las personas infractoras.

La solución elegida consiste en incluir un nuevo párrafo con este texto:

"3. La administración competente hará constar en el registro de la propiedad el inicio del procedimiento de disciplina urbanística, así como las medidas provisionales y definitivas adoptadas, todo ello en los términos previstos en esta ley y en la normativa registral. Los gastos derivados de estos asientos se repercutirán a los infractores. Su importe podrá exigirse en la resolución que ponga fin al procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística o mediante procedimiento independiente. Cuando concurra pluralidad de responsables, la liquidación se exigirá solidariamente."

Esta redacción ha tenido en cuenta los dos modelos autonómicos existentes, el de Andalucía y el de Baleares: adopta la opción mixta balear de permitir que la liquidación se incluya en la propia resolución o en expediente independiente, y asume la regla andaluza de exigir la suma de forma solidaria cuando existan varios responsables, evitando así complejas divisiones internas de la deuda y reforzando la eficacia recaudatoria.

Comunidad Autónoma	**Precepto**	**¿Repercute los gastos?**	**Forma de exacción**	**Pluralidad de responsables**
Andalucía	Art. 159.2-3 LISTA	Sí	Procedimiento separado	Solidaridad
Illes Balears	Art. 201 LUIB	Sí	En la resolución final **o** en procedimiento separado	Prorrateo a partes iguales
Proyecto C. Valenciana (nuevo art. 257.3)	-	Sí	Opción dual (resolución o expediente independiente)	Solidaridad

La redacción adoptada en la ley valenciana, por tanto, se alinea con las mejores prácticas comparadas y evita que el erario soporte gastos derivados de actuaciones ilícitas, todo ello con una fórmula clara, concisa y plenamente operativa.

-<u>División en artículos distintos con redacción más precisa de los supuestos de actos en ejecución sin título habilitante o disconformes con él</u>.

La experiencia acumulada en la aplicación TRLOTUP puso de manifiesto que la antigua regulación, concentrada en un único precepto, mezclaba dos supuestos de hecho de naturaleza claramente distinta: de un lado, los actos en ejecución sin ningún título habilitante y, de otro, las obras amparadas en una licencia, orden de ejecución o declaración responsable que se apartaban de sus propias condiciones. Esa acumulación dificultaba la identificación inmediata del procedimiento aplicable, obligaba a saltos internos para determinar plazos y trámites específicos y generaba dudas interpretativas sobre la intensidad de las medidas cautelares y la forma de su notificación.

La nueva sistemática, articulada ahora en los artículos 266 y 267, refuerza la claridad normativa al separar nítidamente los regímenes jurídicos aplicables a

cada supuesto. El artículo 266 se centra en la reacción frente a la ausencia total de título habilitante, estableciendo de manera directa la suspensión, el inicio automático del procedimiento de restablecimiento y la posibilidad de adoptar medidas de ejecución forzosa en caso de incumplimiento. El artículo 267, por su parte, regula de forma autónoma los actos que, aun disponiendo de licencia o declaración responsable, se ejecutan en disconformidad con ella, introduciendo un plazo específico de alegaciones y una visita de comprobación antes de la paralización definitiva. Esta dualidad permite a los operadores jurídicos identificar de un solo vistazo el cauce procedimental que corresponde a cada infracción, reduciendo los tiempos de tramitación y evitando confusiones entre facultades inspectoras y potestades sancionadoras.

Desde la óptica de la técnica normativa, la división favorece la unidad de materia, acorta las oraciones y facilita la lectura conforme exigen las Directrices de calidad de las normas.

-División en dos artículos del contenido del artículo 255 del TRLOTUP.

La decisión de escindir el antiguo artículo 255 del TRLOTUP en los nuevos artículos 270 y 271 obedece a un criterio de depuración formal y de mejora funcional del régimen de disciplina urbanística. El artículo 255 se dedica íntegramente a la reacción administrativa ante hechos consumados: describe el requerimiento de legalización, incorpora la presunción de terminación -pieza clave para determinar el "dies a quo" de la potestad inspectora- y prevé un cauce abreviado cuando la obra resulta manifiestamente insubsanable. Al concentrar en un único precepto la identificación de las obras terminadas y el trámite inmediato ofrecido al propietario, se facilita la labor de los servicios de inspección y se ofrece al ciudadano una secuencia procedimental clara y autónoma.

El artículo 271 agrupa, por su parte, todas las reglas relativas al límite temporal de la acción de restauración: fija el plazo general de quince años, enumera los supuestos de imprescriptibilidad y determina la norma temporal aplicable en situaciones transitorias. Al aislar el elemento "plazo" -de naturaleza sustantiva y con vocación de permanencia- se evita su reiteración en otros preceptos y se permite, en caso de futura reforma, modificar el régimen de prescripción sin alterar el procedimiento de legalización descrito en el artículo precedente.

Con esta división se cumple la directriz de unidad de materia y se alinea la ley valenciana con la técnica seguida en otras comunidades autónomas (v.gr. Madrid, Andalucía o Castilla y León), que separan la regulación de los actos terminados de la prescripción de la potestad restauradora. El resultado es un texto más legible, sistemático y adaptable, que refuerza la seguridad jurídica tanto de la Administración como de los particulares y simplifica la aplicación práctica de la disciplina urbanística.

-Mejoras en relación con la regulación de las órdenes de restauración.

Se introducen tres novedades cuyo sentido conviene exponer en la memoria: la reposición de la vegetación, la exoneración de licencia mediante comunicación previa para ejecutar la orden de restauración y la regulación íntegra de la imposibilidad sobrevenida de ejecución.

Reposición de la vegetación como medida de restauración.

En la práctica, muchas infracciones urbanísticas conllevan talas o desbroces masivos que alteran irreversiblemente el paisaje. La legislación autonómica ha venido tratando esas talas como actos sujetos a control previo -Asturias exige licencia para el "abatimiento de árboles que constituyan masa arbórea"; Galicia y Canarias incluyen la tala en los actos obligados a licencia-, pero, una vez consumada la infracción, ninguna de esas leyes prevé explícitamente la reposición del arbolado dentro de las medidas de restablecimiento. Incluir ahora la "reposición de la masa arbórea o de la vegetación eliminada" hace homogénea la protección física y la biótica: se traslada al ámbito urbanístico la lógica ya presente en la normativa forestal, de manera que el infractor no pueda limitarse a pagar una multa y dejar el terreno descarnado. La cláusula "en número y porte adecuados" y la remisión a la normativa ambiental evitan, además, un exceso de tecnicismo en la ley y garantizan la coordinación intersectorial.

Aclaración de que la ejecución de la orden de restauración no está sujeta a licencia, sino a mera comunicación al Ayuntamiento.

La experiencia demuestra que exigir una segunda licencia -cuando la administración ya ha ordenado derribar, reconstruir o replantar- genera una burocracia redundante que retrasa el restablecimiento. El modelo gallego ofrece un precedente claro: su Ley del Suelo declara que "las demoliciones, salvo las derivadas de resoluciones de expedientes de restauración de la legalidad urbanística", están sujetas a licencia; es decir, la demolición ordenada por la propia autoridad disciplinaria se ejecuta sin nuevo título habilitante. El texto valenciano avanza un paso más y generaliza el principio a todas las operaciones de restauración, sometiéndolas a simple comunicación previa. Con ello se respeta el control técnico municipal -porque la comunicación incorpora la documentación necesaria-, pero se evita que un procedimiento de restitución se vea bloqueado por la tramitación de un título que tendría carácter puramente confirmatorio. El cambio refuerza el principio de eficacia administrativa y de protección rápida del interés público.

Regulación de la imposibilidad de ejecución.

El artículo 274 introduce un cauce específico para afrontar supuestos excepcionales en los que la ejecución literal de las órdenes de restauración resulta inviable en términos materiales o improcedente en términos jurídicos. La potestad de disciplina persigue la reposición del orden urbanístico y de la realidad física

alterada como regla general; ahora bien, la experiencia demuestra que existen situaciones límite -derivadas de condicionantes técnicos acreditados o de mutaciones normativas sobrevenidas- en las que esa reposición en sus propios términos no es posible. En tales casos, la falta de un marco expreso genera incertidumbre y, con frecuencia, litigiosidad. El precepto dota a la Administración de un procedimiento breve, garantista y reglado para declarar la imposibilidad y sustituir la ejecución originaria por un cumplimiento equivalente, asegurando siempre la evitación del enriquecimiento injusto. Con ello se refuerzan los principios de eficacia, proporcionalidad y seguridad jurídica en el ejercicio de la potestad de restauración.

La norma delimita, en primer lugar, el supuesto habilitante: solo cuando se acredite una imposibilidad material o legal podrá declararse, mediante resolución motivada, la sustitución de la medida originaria por alternativas compensatorias o correctoras. La referencia a la motivación y a la necesidad de acreditar la imposibilidad -con apoyo en un informe técnico-jurídico y previa audiencia- evita que la excepción se convierta en regla y garantiza la trazabilidad técnico-legal de la decisión. El señalamiento de un plazo máximo de tres meses y el silencio desestimatorio preservan la celeridad propia de la disciplina urbanística, impidiendo que la mera tramitación de la imposibilidad bloquee sine die la restauración. Esta arquitectura reproduce soluciones consolidadas en otras comunidades autónomas: así, Andalucía regula un procedimiento abreviado de tres meses, con informe técnico y jurídico y silencio desestimatorio, previendo además la adopción de medidas compensatorias que impidan cualquier ventaja económica derivada de la ilicitud.

El artículo precisa además qué no constituye causa de imposibilidad: no lo son las meras dificultades técnicas ni la existencia de terceros adquirentes de buena fe. Se trata de dos exclusiones esenciales para la efectividad de la disciplina. De un lado, las “dificultades” no equivalen a “imposibilidad”: si la demolición o reposición es técnicamente viable -aunque sea compleja o costosa-, debe ejecutarse. De otro, la transmisión del inmueble no purga la ilegalidad ni hace decaer las medidas de restauración, porque estas tienen carácter real y, por tanto, se proyectan sobre el bien y alcanzan al tercero adquirente, como reconoce expresamente el propio anteproyecto y ya preveía el régimen valenciano vigente. Esta misma opción se encuentra en la normativa andaluza, que descarta de forma expresa la buena fe del tercero como causa de imposibilidad.

La previsión de medidas alternativas compensatorias o correctoras ante la imposibilidad es una pieza clave del equilibrio que persigue el precepto. No se trata de legalizar por la puerta de atrás lo que era ilegal, sino de minimizar daños y restablecer, por equivalencia, el interés público lesionado, evitando cualquier enriquecimiento injusto del infractor. El modelo andaluz ofrece un referente útil: regula el “cumplimiento por equivalencia”, su constancia registral y el régimen de indemnizaciones, con la advertencia expresa de que solo hay legalización sobrevenida cuando, tratándose de imposibilidad legal por innovación de la ordenación, se hayan cumplido íntegramente los deberes y cargas del nuevo

planeamiento y, en su caso, abonado la indemnización procedente. El artículo 274 incorpora esta garantía: si la imposibilidad deriva de una innovación de la ordenación, la actuación podrá legalizarse únicamente una vez satisfechos los deberes y cargas que imponga el nuevo plan. El paralelismo con la solución andaluza es evidente y dota de previsibilidad a la respuesta jurídica.

Esta técnica no es aislada en el Derecho autonómico. Junto al modelo andaluz -que tipifica con detalle causas de imposibilidad material y legal y excluye expresamente las meras dificultades técnicas y la existencia de terceros de buena fe-, otras comunidades han abordado mecanismos de ajuste cuando la ejecución inmediata de demoliciones resulta desaconsejable o queda condicionada a procesos de ordenación. Canarias, por ejemplo, articula un régimen de suspensión de la ejecutoriedad de órdenes firmes de demolición vinculado a la elaboración de instrumentos de planeamiento especial y a un censo de edificaciones, con levantamiento automático de la suspensión si no se avanza en la ordenación o no se instan las legalizaciones en plazo. Aunque se trate de un diseño sectorial propio, evidencia que el sistema autonómico reconoce soluciones regladas para gestionar imposibilidades o inviabilidades sobrevenidas preservando el interés público.
El tratamiento de los terceros adquiere especial relevancia. Al negar eficacia exoneratoria a la buena fe del adquirente, el precepto evita que la circulación jurídica del bien frustre la restauración. La consecuencia se justifica dogmáticamente por el carácter real de las medidas de restablecimiento, con subrogación legal del nuevo titular en las cargas derivadas de la resolución de reposición; así lo consagra el propio texto valenciano y lo sistematizan también otras legislaciones autonómicas. En la práctica, esta previsión refuerza la coordinación con el Registro de la Propiedad -mediante la anotación de la incoación y de las medidas cautelares y definitivas- y alinea la disciplina con la protección de terceros informados.

Desde la perspectiva de técnica normativa, el artículo 274 presenta una redacción concisa y autosuficiente, que fija el supuesto, las garantías procedimentales, la duración y los efectos, y la regla específica para los cambios sobrevenidos del planeamiento, sin descender a casuística propia del desarrollo reglamentario. Este grado de abstracción es coherente con las Directrices de técnica normativa (“cada artículo, un tema”; artículos no excesivamente largos; evitación de motivaciones o explicaciones en el articulado) y con la orientación general de la ley de reservar a los reglamentos la concreción técnico-operativa. La memoria ya ha subrayado la observancia de esas directrices y la opción deliberada por un texto claro, sistemático y no reglamentista.

En términos de política legislativa, el precepto cierra una laguna práctica relevante: sin un cauce expreso para la “imposibilidad de ejecución”, la Administración se ve abocada a soluciones ad hoc, con el consiguiente riesgo de tratamientos desiguales y de impugnaciones por desviación o por falta de proporcionalidad. Al positivizar un procedimiento breve y garantista, el sistema gana en previsibilidad (los operadores conocen ex ante las reglas), en control (informes técnico-jurídicos

y audiencia) y en eficacia (plazo máximo, silencio desestimatorio y obligación de evitar el enriquecimiento injusto). La remisión final a los deberes y cargas

-Mejora en la redacción del artículo que se dedicaba en el TRLOTP al procedimiento de restauración.

Se ha optado por escindir en dos el antiguo precepto, uno dedicado íntegramente al procedimiento de restauración, y el otro reservado a la suspensión de la orden– porque las Directrices de técnica normativa exigen que "cada artículo, un tema" (Directriz 26) y desaconsejan el abuso de subdivisiones internas, recomendando transformarlas en nuevos artículos cuando éstas compliquen la comprensión (Directriz 31). La división refuerza la claridad sistemática, facilita la localización de los contenidos por parte de operadores y ciudadanos y alinea la ley valenciana con la práctica mayoritaria de otras leyes autonómicas, que regulan la suspensión en un precepto específico distinto del procedimiento.

Se incorporan además los nuevos apartados 3 y 4 en el artículo 277 para cerrar el régimen jurídico de la suspensión. El apartado 3 fija una duración máxima –un año prorrogable seis meses– y establece causas automáticas de alzamiento, evitando que la suspensión se prolongue indefinidamente y garantizando la pronta restauración cuando la legalización no prospere; asimismo prevé la ejecución de la garantía, lo que protege al erario ante eventuales incumplimientos del obligado. El apartado 4 impone la notificación y la anotación registral de la suspensión, su prórroga o su levantamiento, prolongando la publicidad iniciada con la anotación preventiva de la incoación y otorgando plena seguridad a terceros. Con ello se dota a la medida de un marco temporal y registral completo, inexistente en la redacción original, que aporta certidumbre y refuerza la eficacia administrativa.

-Establecimiento de plazo de prescripción de la ejecución de la orden de restauración.

En el artículo 279 se ha añadido un párrafo que no figuraba en el TRLOTUP con el siguiente texto:

"Se establece un plazo máximo de quince años para la ejecución subsidiaria de la orden de restauración por parte de la administración, contado desde la firmeza de la resolución que ordene la restauración. El cómputo se interrumpirá por cualquier acto administrativo formal de ejecución, en particular por la imposición de multas coercitivas o por la incoación del procedimiento de ejecución subsidiaria, y, producida la interrupción, se reiniciará íntegramente".

La fijación de un plazo máximo de quince años para ejecutar subsidiariamente una orden de restauración -con cómputo desde la firmeza de la resolución que la ordena e interrupción por cualquier actuación ejecutiva formal debidamente notificada, como las multas coercitivas o la incoación de la propia ejecución subsidiaria, y reinicio íntegro tras cada interrupción- cumple tres objetivos de seguridad jurídica y eficacia que hoy requieren respuesta expresa en la ley.

Primero, cierra el vacío temporal que tradicionalmente ha existido respecto de la prescripción de la ejecución de órdenes firmes. La práctica normativa autonómica regula con detalle la prescripción de la infracción y de la acción de restablecimiento, pero rara vez fija el plazo para hacer efectiva una orden ya dictada. Ante esa laguna, la doctrina jurisprudencial acudió supletoriamente al artículo 1964 del Código Civil: cuando ese precepto establecía quince años para las acciones personales, se afirmó que la ejecución forzosa de una demolición no puede quedar indefinida en el tiempo; tras la reforma de 2015, el mismo artículo fijó cinco años, con la consecuencia de que, si la legislación urbanística no dice otra cosa, la posibilidad de ejecutar la orden prescribe a los cinco años, contados desde que pueda exigirse su cumplimiento, interrumpiéndose por actos ejecutivos notificados (p. ej., multas coercitivas) y reiniciándose el cómputo. La previsión propuesta sustituye esa supletoriedad civil por una regla sectorial específica, más acorde con la realidad de los expedientes urbanísticos complejos, que a menudo exigen proyectos de demolición, contratación pública, gestión de residuos, entradas en domicilio con autorización judicial o coordinación entre administraciones.

Segundo, el plazo de quince años ofrece un equilibrio razonable entre el interés público en restaurar la legalidad y el principio de certeza temporal. Un límite demasiado breve -el civil de cinco años- puede incentivar estrategias dilatorias y dejar sin efecto órdenes firmes, especialmente cuando hay litigios incidentales, medidas cautelares, reubicación de servicios afectados o actuaciones técnicas de envergadura. El término más amplio refuerza la efectividad de la potestad de restablecimiento sin convertirla en indefinida: existe un horizonte temporal claro y conocido para todos los sujetos. A la vez, la cláusula de interrupción por actos ejecutivos premia a las administraciones diligentes: cada actuación formal de impulso mantiene viva la potestad, evitando la caducidad por inactividad cuando sí hay actividad real de ejecución.

Tercero, la técnica de la interrupción con reinicio íntegro simplifica el cómputo y se alinea con la lógica sancionadora y ejecutiva: cada vez que la administración notifica una actuación ejecutiva (imposición de multa coercitiva, incoación de la ejecución subsidiaria, requerimientos ejecutivos con efectos materiales), el plazo vuelve a empezar. Se evita así la incertidumbre de las “suspensiones” tácitas o de las interrupciones de difícil prueba, y se proporciona un criterio operativo claro para los servicios de disciplina y para el control jurisdiccional. Además, la fórmula es compatible con la Ley 39/2015: no altera los medios de ejecución forzosa (multas coercitivas, ejecución subsidiaria) ni su régimen de motivación y proporcionalidad; simplemente fija el marco temporal sectorial dentro del cual deben ejercerse.

Desde la perspectiva competencial, la cláusula se incardina en la competencia autonómica en urbanismo y disciplina urbanística (organización y eficacia de la potestad de restablecimiento) y no interfiere con la legislación básica estatal. En términos materiales, se limita a reglar el plazo de ejercicio de una potestad ejecutiva propia y sus actos interruptivos, sin alterar el contenido esencial del

derecho de propiedad ni el régimen básico de ejecución forzosa. Se mantiene, además, la protección de terceros y las garantías constitucionales: si para ejecutar es precisa la entrada en domicilio, seguirá requiriéndose autorización judicial; si concurren medidas cautelares judiciales, su eficacia se articula a través de actos administrativos que, notificados, interrumpen el plazo.

Finalmente, la opción normativa armoniza la práctica existente en algunas comunidades autónomas que han positivizado plazos largos y reglas de interrupción por actos ejecutivos, y ofrece a los ayuntamientos y a la agencia autonómica un instrumento temporal robusto para hacer efectivas las órdenes firmes sin el riesgo de caducidad prematura por la sola complejidad de la ejecución. En suma, la regla propuesta aporta certeza, proporcionalidad y efectividad al régimen de restablecimiento, sustituyendo una supletoriedad civil poco adaptada a la casuística urbanística por un marco sectorial claro y operable.

-Nueva infracción urbanística leve en relación con empresas comercializadoras de casas prefabricadas.

Se añade un nuevo supuesto de infracción urbanística leve:

"Las empresas comercializadoras o instaladoras que vendan, arrienden o cedan el uso de edificaciones prefabricadas susceptibles de albergar uso residencial, cuando su implantación esté sujeta a licencia urbanística o declaración responsable, sin exigir la acreditación de su previa obtención o presentación ante el ayuntamiento, así como quienes incumplan el deber de conservar copia de dichos documentos durante el plazo legalmente exigido, incurrirán en infracción leve, que será sancionada con multa de 600 a 3 000 euros".

La tipificación como infracción leve de la venta, alquiler o cesión de edificaciones prefabricadas de posible uso residencial sin exigir la previa licencia o declaración responsable -y sin conservar copia durante el plazo legal- responde a una lógica preventiva y de cierre del sistema. El anteproyecto ya impone ese deber en el artículo 243.4; convertir su incumplimiento en infracción evita que la obligación quede sin consecuencias y alinea el régimen sancionador con los mandatos materiales de control previo, reforzando la trazabilidad documental y la colaboración de los operadores económicos en la disciplina urbanística.

La opción es proporcionada y respetuosa con la reserva de ley: no sanciona la actividad comercial en sí, sino la omisión de una verificación mínima respecto de un requisito habilitante que condiciona la implantación del bien en el territorio. El tipo tiene naturaleza formal y preventiva, adecuada a la calificación de leve, y opera para desincentivar cadenas de comercialización que facilitan implantaciones residenciales sin título municipal, que a menudo solo afloran cuando el daño urbanístico ya se ha producido.

Existe, además, un precedente autonómico directo que avala la medida: la legislación andaluza en vigor tipifica expresamente la conducta de las empresas

comercializadoras -y también la de las instaladoras- cuando venden, arriendan o ceden unidades prefabricadas susceptibles de uso residencial sin acreditar la existencia de licencia o declaración responsable y sin conservar copia de esa documentación durante un tiempo determinado. La incorporación de un tipo análogo dota de coherencia al sistema, aproxima la regulación valenciana a una experiencia ya contrastada y mejora la efectividad del artículo 243.4, integrando en el eslabón previo a la implantación el control básico de legalidad que corresponde acreditar antes de colocar en el mercado este tipo de productos. En conjunto, la previsión incrementa la seguridad jurídica, favorece la prevención y contribuye a una disciplina urbanística más eficaz sin imponer cargas desproporcionadas.

-Regulación expresa del supuesto de muerte o extinción del sujeto responsable.

Se ha introducido un artículo que no figuraba en el TRLOTUP con este texto:

"Muerte o extinción de los responsables.
1. La muerte de la persona física extingue su responsabilidad sancionadora por las infracciones previstas en esta ley, sin perjuicio de las medidas de restablecimiento de la legalidad, de las obligaciones indemnizatorias y, en su caso, del decomiso del beneficio ilícito obtenido frente a los sucesores o a quienes se hubieran beneficiado o lucrado con la infracción.
2. Si la persona jurídica responsable se extinguiera antes de la imposición de la sanción, podrán ser declaradas responsables las personas físicas que, desde sus órganos de dirección o actuando por cuenta de aquella, determinaron con su conducta la comisión de la infracción.
3. Si la persona jurídica ya sancionada se extinguiera sin satisfacer la multa, responderán de su pago, conforme a la legislación aplicable, quienes se hubieran beneficiado con la infracción y, en su caso, sus socios o partícipes, hasta el límite del valor de la cuota de liquidación que se les adjudique en las personas jurídicas en las que la ley limite la responsabilidad patrimonial de los socios, partícipes o cotitulares, y sin dicho límite cuando tal responsabilidad no esté legalmente limitada".

Este precepto clarifica, con rango legal, las consecuencias que la muerte o la extinción del sujeto responsable tienen sobre la potestad sancionadora y sobre las obligaciones derivadas del ilícito urbanístico. La experiencia demuestra que muchas leyes autonómicas han regulado con precisión la autoría y la gradación de sanciones, pero no siempre han dejado claro qué sucede cuando el responsable fallece o cuando la persona jurídica se extingue antes o después de ser sancionada. La regla propuesta cierra ese ángulo muerto con una solución sobria y plenamente respetuosa con los principios de legalidad y tipicidad, delimitando tres supuestos: i) la extinción de la responsabilidad sancionadora por muerte de la persona física, sin perjuicio del restablecimiento, de las indemnizaciones y del decomiso del beneficio; ii) la derivación de responsabilidad a las personas físicas que determinaron la infracción cuando la persona jurídica se extingue antes de ser sancionada; y iii) la responsabilidad de socios o partícipes -en los términos que fije

la legislación aplicable- cuando la persona jurídica ya sancionada se extingue sin satisfacer la multa.

Esta opción normativa no es novedosa ni aislada: responde a pautas ya consolidadas con rango de ley. La legislación andaluza prevé expresamente que la muerte extingue la responsabilidad sancionadora "sin perjuicio del restablecimiento, de las obligaciones indemnizatorias y del decomiso de las ganancias" y, para las personas jurídicas, desplaza la autoría a quienes actuaron por cuenta de la entidad si ésta se extinguió antes de ser sancionada; además, cuando la extinción sobreviene después de la sanción, impone responsabilidad solidaria por la multa hasta el límite del valor de la cuota de liquidación adjudicada a los socios o partícipes. Esta misma arquitectura, con desarrollo reglamentario, se reitera en el Reglamento general andaluz. En Illes Balears, la ley urbanística recoge una solución sustancialmente coincidente: muerte con mantenimiento de las medidas no sancionadoras y del decomiso frente a herederos o beneficiados; desplazamiento de autoría a las personas físicas que, desde órganos de dirección o actuando por cuenta de la entidad, determinaron la infracción si la persona jurídica se extinguió antes de ser sancionada; y, si la extinción llega tras la sanción, obligación solidaria de socios o partícipes, con límite en el valor de la cuota de liquidación cuando la ley limite su responsabilidad.

También existen referencias sectoriales estatales que avalan, en clave general, el tratamiento legal de la muerte o extinción del responsable y la traslación de obligaciones pecuniarias conforme a la normativa de recaudación de ingresos públicos (v. gr., la Ley de Responsabilidad Medioambiental, que dispone la transmisión y exigencia de deberes y obligaciones en casos de muerte o extinción).

Desde la perspectiva de técnica normativa, el nuevo artículo concentra en la ley aquello que no debe dejarse al reglamento: quién puede ser sancionado y en qué condiciones cesa o se desplaza la responsabilidad. La precisión legal sobre la extinción de la responsabilidad sancionadora por muerte, la imputación a personas físicas determinantes cuando desaparece la persona jurídica antes de la sanción, y el alcance de la responsabilidad de socios o partícipes cuando la extinción llega después de la sanción, aporta seguridad jurídica, evita controversias interpretativas en la fase de ejecución y homologa el régimen valenciano a modelos ya contrastados. Al mismo tiempo, la remisión "conforme a la legislación aplicable" preserva la flexibilidad para que las reglas de recaudación y de responsabilidad patrimonial de socios se apliquen con su propia sistemática, sin introducir detalle reglamentista en la ley. En suma, el precepto propuesto mejora la coherencia del sistema sancionador y garantiza la efectividad de la disciplina urbanística en escenarios frecuentes de sucesión mortis causa o de reorganización societaria, en línea con los precedentes de Andalucía e Illes Balears.

-Ampliación a 8 años del plazo de prescripción de las infracciones muy graves.

La ampliación del plazo de prescripción para las infracciones muy graves a ocho años, manteniendo cuatro años para las graves y un año para las leves, se alinea

con tendencias consolidadas en el derecho autonómico y refuerza la capacidad disuasoria y de persecución de ilícitos de elevada entidad (parcelaciones, grandes movimientos de tierras, actuaciones en suelos especialmente protegidos), que suelen presentar complejidad probatoria y tramitaciones largas.

Existen precedentes legales claros con plazos iguales o superiores:

- Illes Balears: fija ocho años para graves y muy graves y un año para leves.

- Castilla y León: diez años (muy graves), ocho (graves), cuatro (leves).

- Navarra: diez (muy graves), ocho (graves), cuatro (leves).

- Galicia: llega a quince años en determinadas muy graves y seis en otras graves/muy graves (leves, dos).

Frente al régimen vigente en la Comunitat Valenciana (TRLOTUP), que preveía cuatro años para graves o muy graves y un año para leves, el nuevo plazo diferencia la respuesta a las conductas más dañinas sin desbordar el marco estatal básico (la LRJSP fija plazos supletorios "si las leyes sectoriales no establecen otros"). Con ello, el anteproyecto adopta un estándar robusto ya contrastado en otras CCAA, mejora la proporcionalidad entre gravedad y prescripción y reduce incentivos a estrategias dilatorias en expedientes complejos.

-Ampliación a un año del plazo para resolver los procedimientos sancionadores urbanísticos.

La fijación de un plazo máximo de un año para resolver y notificar el expediente sancionador urbanístico es una opción ampliamente asentada en el derecho comparado autonómico y funcionalmente adecuada a la realidad de estos procedimientos, que suelen requerir pruebas técnicas, coordinación con el expediente de restablecimiento y, en ocasiones, actuaciones periciales y de inspección.

En efecto, Andalucía establece un año como plazo máximo para notificar la resolución sancionadora en su Reglamento General de la LISTA (art. 397.2) . Galicia prevé igualmente un año en el Reglamento de la Ley del Suelo (art. 396.2; correlativo al art. 164 LSG), con caducidad si no se resuelve en ese término . Cantabria fija un año, ampliable hasta tres meses mediante acuerdo expreso, y declara la caducidad si vence el plazo sin resolución (art. 277.3 LOTU Cantabria) . La Rioja también recoge un año en su Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo (art. 223.6 LOTUR) . Murcia se alinea con ese estándar (art. 295.1: un año, ampliable tres meses) , y Illes Balears fija igualmente un año (art. 197 LUIB) . Fuera del urbanismo estricto, otras normas sectoriales autonómicas mantienen el mismo horizonte temporal, reforzando la coherencia del modelo (v.gr., Aragón ambiental: un año) .

Desde la perspectiva de técnica normativa, el año como plazo ordinario:

-Equilibra la necesidad de instrucción rigurosa con la seguridad jurídica del interesado, evitando procedimientos excesivamente breves que fuerzan la instrucción o, al contrario, plazos laxos que prolongan la incertidumbre.

-Facilita la coordinación con el expediente de restauración (frecuente conexión de hechos y pruebas), unificando ritmos procedimentales y reduciendo riesgos de caducidad cruzada.

-Se integra con naturalidad en el ecosistema autonómico comparado, fomentando la armonización interterritorial y la previsibilidad para operadores y administraciones.

Por todo ello, la opción de elevar el plazo máximo a un año resulta conveniente y jurídicamente sólida, alineada con los precedentes reseñados y con los principios de buena administración, eficacia y proporcionalidad en la tramitación de los procedimientos sancionadores urbanísticos.

-Tipificación como infracción grave de la obstrucción a la función inspectora.

Se establece este supuesto nuevo de infracción:

"Constituye infracción grave, que se sancionará con multa de 3.000 a 6.000 euros, la resistencia, obstrucción, excusa o negativa injustificada al ejercicio de la función inspectora urbanística legalmente requerida y debidamente notificada, incluida, en particular, la incomparecencia injustificada, la negativa a exhibir la documentación exigible o a permitir el acceso del personal inspector a ámbitos que no tengan la condición legal de domicilio, así como las coacciones al personal inspector".

La tipificación como infracción grave de la obstrucción a la inspección responde a un patrón autonómico consolidado y aporta seguridad jurídica al precisar los límites del deber de colaboración con la potestad inspectora.

Existen precedentes legales directos. Andalucía califica expresamente como grave la "resistencia, obstrucción, excusa o negativa" a la inspección e incluye, a título ejemplificativo, la incomparecencia injustificada, la negativa a exhibir documentación o a permitir el acceso, y las coacciones al personal inspector, tras exigir que la actuación haya sido debidamente notificada. Su reglamento reproduce la cláusula y detalla las actas de obstrucción, lo que muestra una arquitectura normativa robusta: tipo legal conciso y desarrollo procedimental reglamentario. En el País Vasco, la ley impone un deber general de colaborar, obliga a permitir el acceso a inmuebles que no tengan la condición legal de domicilio y declara que la negativa no fundada constituye obstaculización sancionable. Galicia, en su reglamento, define como obstrucción la negativa injustificada a permitir el acceso (salvo domicilio sin autorización), la negativa a exhibir documentación y la incomparecencia injustificada. Castilla-La Mancha, por su parte, regula la

obstrucción en el reglamento de disciplina (negativa de acceso, no exhibición de documentos, incomparecencia) y su reflejo en acta, abriendo la puerta a la sanción.

La redacción propuesta incorpora deliberadamente varios matices que alinean el tipo con esos estándares y con las garantías constitucionales: (i) exige que la actuación inspectora sea "legalmente requerida y debidamente notificada", reforzando el conocimiento efectivo del interesado; (ii) acota el acceso a ámbitos no domiciliarios, preservando la inviolabilidad del domicilio (el acceso domiciliario requerirá consentimiento o autorización judicial); (iii) emplea el adjetivo "injustificada/no fundada" para evitar sancionar la mera negativa basada en causa legítima (p. ej., imposibilidad material, confidencialidad debidamente invocada), y (iv) incorpora las coacciones al personal inspector, que el comparado trata también como obstrucción grave.

En cuanto a la cuantía (3.000–6.000 euros), se sitúa en una horquilla proporcionada para infracciones de naturaleza formal pero que pueden frustrar gravemente la eficacia del control, coherente con el tratamiento de la obstrucción como grave en las leyes citadas.

En suma, la previsión propuesta armoniza la disciplina valenciana con las soluciones autonómicas que mejor equilibran efectividad inspectora y garantías, cerrando un flanco habitual de litigio y asegurando que la falta de colaboración injustificada -y no la mera discrepancia- sea sancionable con proporcionalidad.

3.12. LAS DISPOSICIONES ADICIONALES, TRANSITORIAS, DEROGATORIAS Y FINALES.

1. Las Disposiciones adicionales.

El artículo 30 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, establece lo siguiente:

"Las disposiciones adicionales de un proyecto normativo incluirán, por este orden:
1. Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado.
2. Las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular dichos aspectos en el articulado.
3. Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas.
4. Los preceptos residuales que no quepan en ningún otro lugar del proyecto normativo".

A su vez, el punto 39 de las Directrices de técnica normativa señala lo siguiente:

"Disposiciones adicionales. Estas disposiciones deberán regular:
a) Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado. El orden de estos regímenes será el siguiente: territorial, personal, económico y procesal.
El régimen jurídico especial implica la creación de normas reguladoras de situaciones jurídicas diferentes de las previstas en la parte dispositiva de la norma. Estos regímenes determinarán de forma clara y precisa el ámbito de aplicación, y su regulación será suficientemente completa para que puedan ser aplicados inmediatamente.
b) Las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado.
c) Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas. Deberán usarse restrictivamente y establecerán, en su caso, el plazo dentro del cual deberán cumplirse.
d) Los preceptos residuales que, por su naturaleza y contenido, no tengan acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma".

En el texto preparado se ha incluido una Disposición adicional primera que incluye un precepto residual que, por su naturaleza y contenido, no tiene acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma.

Se trata de una disposición que, en relación con el régimen jurídico y procedimiento de la evaluación ambiental estratégica, establece lo siguiente:

"1. En tanto no se apruebe una legislación autonómica en materia de evaluación ambiental estratégica de planes y programas, en aquellos ámbitos cuya competencia corresponda a la Generalitat, será íntegramente aplicable como

legislación básica y supletoria en la tramitación de la evaluación ambiental estratégica de los correspondientes planes y programas la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Las referencias que se realizan en la ley estatal al órgano ambiental se han de entender hechas al órgano autonómico y municipal en cada caso competente.
2. En el caso de la evaluación ambiental estratégica de los planes urbanísticos y de ordenación del territorio, además de los preceptos básicos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, se aplicarán las reglas específicas que en relación con la evaluación ambiental estratégica se establecen en esta ley y, en lo que resulte compatible con ellas, los preceptos supletorios de la ley estatal".

La Comunidad Valenciana, a diferencia de lo que ya es habitual en la mayoría de las Comunidades Autónomas, no cuenta con una ley de evaluación ambiental que, en su ámbito de competencias, y en relación con la evaluación ambiental estratégica de planes y programas, desarrolle y aplique lo establecido en la Ley 21/2013, de 9 diciembre, de evaluación ambiental.

No es objeto de la nueva ley de suelo valenciano desarrollar normativamente la evaluación ambiental estratégica de planes. De otro lado, la nueva ley no reproduce en su texto los preceptos básicos de la Ley de evaluación ambiental de 2013, sino que únicamente regula algunos detalles peculiares de la evaluación ambiental estratégica de planes que no tienen la condición de normativa básica en la ley estatal.

Para evitar cualquier duda que pudiera suscitarse, esta disposición adicional deja clara qué normativa es aplicable en esta materia en la Comunidad Valenciana hasta que se apruebe una legislación de evaluación ambiental propia.

Además, se ha incluido otra Disposición adicional con el siguiente texto:

"*Disposición adicional segunda. Coordinación entre la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de urbanización.*
1. Cuando un plan parcial, plan especial o instrumento de planeamiento equivalente haya sido sometido a evaluación ambiental estratégica y su declaración o informe ambiental estratégicos hayan valorado expresamente los efectos de las obras de urbanización, los proyectos de urbanización, incluidos los de zonas industriales, comprendidos en los anexos I y II de la Ley 21/2013 que desarrollen dicho plan no estarán sujetos a evaluación de impacto ambiental, siempre que se ejecuten dentro de su ámbito, sin introducir modificaciones sustanciales y cumpliendo todas sus determinaciones.
2. Las medidas correctoras y condiciones fijadas en la declaración o informe ambientales del plan se incorporarán al proyecto de urbanización con carácter vinculante.
3. Esta exención se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 21/2013 y de la facultad del órgano ambiental autonómico, mediante resolución motivada, de exigir evaluación de impacto ambiental cuando concurran circunstancias sustanciales no consideradas en la evaluación estratégica".

La disposición adicional segunda que se incorpora al anteproyecto de ley responde a una necesidad práctica detectada durante la aplicación cotidiana de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en el ámbito del urbanismo valenciano. El Anexo I y, sobre todo, el Anexo II de dicha norma incluyen de manera expresa los "proyectos de urbanización" y los "proyectos de zonas industriales" entre las actuaciones sujetas, respectivamente, a evaluación de impacto ambiental ordinaria o simplificada. Una lectura literal y aislada de esos anexos ha llevado en más de una ocasión a exigir, de forma automática, una segunda evaluación –la de proyecto– a actuaciones que ya habían sido objeto de una evaluación ambiental estratégica exhaustiva en la fase de planeamiento. Tal duplicidad genera demoras innecesarias, encarece la actuación pública y privada y, sobre todo, introduce incertidumbre jurídica que contraviene los principios de eficacia y proporcionalidad consagrados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

El legislador estatal, no obstante, nunca pretendió ese resultado mecánico. El artículo 13 de la propia Ley 21/2013 prevé expresamente la integración de procedimientos y la utilización de la documentación ya elaborada cuando los impactos relevantes hayan sido suficientemente analizados en la evaluación estratégica. Ese precepto básico, dictado al amparo del artículo 149.1.23.ª de la Constitución, habilita a las comunidades autónomas para desarrollar fórmulas de coordinación que eviten la repetición de trámites, siempre que se preserve la facultad del órgano ambiental de reclamar una evaluación adicional si afloran impactos no estudiados o cambios sustanciales. La disposición que ahora se justifica se sitúa exactamente en ese terreno: consolida la regla general de no duplicidad cuando el plan parcial o especial ya ha sido evaluado, pero mantiene la "válvula de seguridad" prevista en el artículo 13 mediante la reserva de una decisión motivada del órgano ambiental autonómico si concurren circunstancias sobrevenidas.

La conveniencia de la medida deriva, en primer término, de la propia naturaleza del plan parcial. Este instrumento despliega un grado de detalle tal que la evaluación ambiental estratégica se pronuncia, con similar profundidad a una evaluación de proyecto, sobre las redes viarias, las infraestructuras de saneamiento, las aportaciones hídricas, la gestión de residuos de obra y el movimiento de tierras. Exigir otro procedimiento idéntico en la fase de proyecto de urbanización no aporta valor añadido alguno a la protección del medio ambiente y, por el contrario, retrasa la ejecución de equipamientos colectivos y la creación de suelo productivo en un contexto de necesidad de vivienda asequible y de reactivación económica. Así lo han entendido distintas legislaciones autonómicas que, como la cántabra o la gallega, introducen mecanismos de coordinación semejantes; la Comunidad Valenciana, sin embargo, carecía hasta la fecha de una cláusula explícita que disipara las dudas interpretativas y proporcionara seguridad jurídica a promotores, Ayuntamientos y ciudadanía.

Desde la perspectiva de la oportunidad, la reforma se alinea con la reciente orientación de la Comisión Europea hacia la simplificación administrativa sin merma de garantías ambientales. El momento es idóneo: la tramitación de una nueva ley del suelo ofrece la ocasión de integrar, en una disposición adicional independiente, una regla horizontal aplicable a todo el planeamiento de desarrollo, sin alterar la sistemática del título de planeamiento ni recargar el articulado con previsiones que trascienden el momento de aprobación de los planes.

El ajuste a la legislación básica se garantiza, por un lado, al emplear el mismo criterio material que la Ley 21/2013: la exención opera únicamente cuando la declaración o el informe ambientales estratégicos "han valorado expresamente" los efectos de la urbanización y siempre que el proyecto se ejecute "sin introducir modificaciones sustanciales". Por otro lado, la disposición reconoce, de modo expreso, que la excepcionalidad queda "sin perjuicio" del artículo 13 y de la potestad del órgano ambiental de exigir una evaluación de impacto ambiental en caso de circunstancias sustanciales no previstas. Con ello se respeta íntegramente la competencia estatal y se evita cualquier vaciamiento de los mínimos de protección ambiental fijados por las bases.

Por tanto, la disposición resulta conforme con los principios de buena regulación, pues elimina cargas administrativas redundantes, mejora la eficiencia económica, incrementa la certidumbre normativa y mantiene intacto el nivel de protección ambiental exigido por el Derecho de la Unión y la Constitución. Su redacción breve, clara y precisa se ajusta a las Directrices de técnica normativa y al criterio de lenguaje ciudadano que inspira el anteproyecto. La comunidad autónoma dota así a su ordenamiento urbanístico de una herramienta de coordinación indispensable que permitirá compatibilizar la tutela efectiva del medio ambiente con la agilidad procedimental necesaria para afrontar los retos de vivienda, desarrollo industrial sostenible y competitividad territorial que la sociedad valenciana demanda.

2. Las Disposiciones transitorias.

2.1. Consideraciones previas.

El artículo 31 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, establece lo siguiente:

"Las disposiciones transitorias de un proyecto normativo incluirán los contenidos siguientes:
1. Los que establezcan una regulación autónoma y diferente a la establecida por las normas nueva y antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma nueva.
2. Los que declaren la pervivencia de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma nueva.
3. Los que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la norma nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor.
4. Los que regulen de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de su entrada en vigor.
5. Los que declaren la pervivencia de la norma antigua para regular situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la norma nueva".

A su vez, el punto 40 de las Directrices de técnica normativa señala lo siguiente:

"El objetivo de estas disposiciones es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación.
Deberán utilizarse con carácter restrictivo y delimitar de forma precisa la aplicación temporal y material de la disposición transitoria correspondiente.
Incluirán exclusivamente, y por este orden, los preceptos siguientes:
a) Los que establezcan una regulación autónoma y diferente de la establecida por las normas nueva y antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.
b) Los que declaren la pervivencia o ultraactividad de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.
c) Los que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la norma nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor.
d) Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, declaren la pervivencia o ultraactividad de la antigua para regular situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la nueva disposición.
e) Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, regulen de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de su entrada en vigor.
No pueden considerarse disposiciones transitorias las siguientes: las que se limiten a diferir la aplicación de determinados preceptos de la norma sin que esto implique la pervivencia de un régimen jurídico previo y las que dejan de tener eficacia cuando se aplican una sola vez".

En la elaboración de las disposiciones transitorias se han tenido en cuenta estas reglas.

Se ha procurado que la redacción de las transitorias sea lo más precisa posible, de modo que luego se eviten todo tipo de dudas en el momento de su aplicación.

Puesto que el texto legal preparado introduce cambios muy significativos en el modelo del anterior sistema de planeamiento urbanístico municipal, resultan precisas reglas transitorias específicas.

Las disposiciones transitorias incluidas en el texto son estas.

2.2. Reglas transitorias en relación con planes y otros instrumentos equivalentes en tramitación.

La regulación transitoria de los instrumentos de planeamiento se ha diseñado con una finalidad nítida: asegurar una transición suave entre el sistema anterior y el nuevo, evitando vacíos normativos, retroacciones innecesarias y costes administrativos desproporcionados. El eje es la seguridad jurídica y la confianza legítima de quienes iniciaron procedimientos bajo un marco conocido, al tiempo que se habilita un cauce voluntario, ágil y plenamente coordinado con la evaluación ambiental para que los municipios que lo deseen anticipen la adaptación al nuevo modelo. Así, los planes en curso pueden continuar, no se impone una adaptación general obligatoria y se establecen reglas claras para intervenir sobre planeamiento no adaptado cuando sea preciso, con respeto a la autonomía municipal y a la tutela del suelo no urbanizable.

La disposición transitoria primera fija el régimen para los instrumentos territoriales y proyectos estratégicos. Si la solicitud de inicio está registrada antes de la entrada en vigor, se culminan con la legislación anterior, salvaguardando expectativas y trámites ya realizados; y si ya fueron aprobados, se mantienen íntegramente bajo su ley de origen. Con ello se preserva la estabilidad de decisiones de alcance supramunicipal que suelen implicar inversiones significativas y complejas coordinaciones sectoriales, evitando reabrir procedimientos y asegurando continuidad de la acción pública.

La disposición transitoria segunda aborda los planes urbanísticos en tramitación con un criterio objetivo y verificable: el hito de la solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica. Desde ahí, si no se ha alcanzado la aprobación inicial, se permite optar por culminar con la ley anterior o “entrar” en la nueva, tanto en procedimiento como en determinaciones materiales, conservando lo ya válido y coordinando lo ambiental. Si ya existe aprobación inicial, se privilegia la continuidad con la normativa precedente, sin perjuicio del desistimiento para reiniciar bajo la nueva ley cuando sea más eficiente. El resultado es una senda de cambio sin parálisis, que respeta lo actuado y facilita la actualización cuando sea útil.

2.3. Reglas transitorias en relación con los planes urbanísticos en vigor a la entrada en vigor de la nueva ley.

A la entrada en vigor de la nueva ley conviven en la Comunitat Valenciana una pluralidad de instrumentos de planeamiento general -planes generales, normas subsidiarias y proyectos de delimitación del suelo urbano- que provienen de etapas normativas heterogéneas y responden a realidades municipales muy distintas. La experiencia comparada y la práctica diaria aconsejan asumir que la sustitución ordenada de ese mosaico por nuevos planes ajustados al marco legal renovado exigirá tiempo. En ese contexto, las disposiciones transitorias tercera a novena no son un añadido accesorio, sino el dispositivo que asegura continuidad, seguridad jurídica y capacidad de gestión durante el periodo de transición. Su filosofía es doble: de un lado, clarificar sin ambigüedad la situación jurídica de cada instrumento y lo que puede hacerse con él; de otro, ordenar con proporcionalidad las actuaciones posibles, evitando revisiones encubiertas y preservando el interés general, el medio ambiente y la coherencia del modelo territorial.

La secuencia transitoria se construye con cuatro ideas-fuerza:

(i) conversión selectiva de instrumentos preexistentes allí donde la realidad municipal demanda soluciones más ligeras y operativas;

ii) vigencia y uso ordenado del planeamiento no convertido, sin imponer adaptaciones globales inmediatas;

iii) una vía de adaptación voluntaria, tasada en su alcance y netamente municipal, para quienes decidan alinear su planeamiento con la nueva arquitectura legal;

y (iv) reglas claras sobre modificaciones puntuales y desarrollo del suelo urbanizable, con límites materiales y ambientales que eviten la expansión difusa o la reprogramación de facto sin debate estratégico.

Todo ello se completa con un régimen específico para el suelo no urbanizable, que simplifica y armoniza usos y parámetros con el nuevo estatuto del suelo. Este diseño, además de responder a finalidades de buena regulación, se alinea con las Directrices de técnica normativa al priorizar claridad, coherencia interna y proporcionalidad en la transición entre regímenes jurídicos.

La Disposición transitoria tercera convierte ex lege todos los proyectos de delimitación del suelo urbano vigentes en planes urbanísticos simplificados. La conversión opera automáticamente desde la entrada en vigor; no exige acto adicional y produce, de inmediato, la plena consideración legal del instrumento resultante. La técnica elegida evita vacíos interpretativos sobre la naturaleza y el régimen aplicable a instrumentos de acreditada antigüedad que aún ordenan un número significativo de municipios pequeños. La previsión cierra dudas habituales sobre su capacidad para adaptarse a necesidades locales sin activar costosas revisiones globales.

Esta conversión va acompañada de una habilitación cuidadosamente acotada para introducir modificaciones, circunscrita a tres supuestos tasados y de escala local: (a) delimitar pequeñas zonas residenciales en continuidad con la trama urbana existente, con exigencias de urbanización proporcionadas a su contexto; (b) delimitar un único perímetro para nuevas actividades industriales o productivas, con ordenación pormenorizada y reglas de ejecución -incluida la posibilidad de fases-; y (c) introducir ajustes de la ordenación dentro del perímetro del suelo urbano. El objetivo es atender necesidades reales -vivienda en borde urbano consolidado, suelo productivo de tamaño razonable, actualización dentro del suelo urbano- sin abrir la puerta a expansiones difusas ni a reprogramaciones implícitas del modelo territorial.

La tramitación de esas modificaciones se somete, como regla, a evaluación ambiental estratégica simplificada, con una distribución competencial que combina agilidad y garantías: en los supuestos (a) y (b), el órgano ambiental y la aprobación definitiva son autonómicos; en el supuesto (c), ambos son municipales. Si un expediente integra actuaciones de distinta letra, rige el régimen más garantista. De este modo se asegura un control ambiental proporcionado a la envergadura de cada intervención y se evitan duplicidades en la toma de decisiones, manteniendo coherencia con el sistema de evaluación estratégica de la legislación básica. La concurrencia de los requisitos para la conversión se valora en la fecha de entrada en vigor de la ley; los cambios demográficos o de clasificación posteriores no alteran lo ya convertido, lo que añade estabilidad y evita reabrir debates sobrevenidos.

La Disposición transitoria cuarta extiende la lógica de la simplificación a determinadas normas subsidiarias de planeamiento, también mediante conversión automática en plan urbanístico simplificado, pero solo cuando concurren simultáneamente dos condiciones objetivas: un criterio demográfico o de riesgo de despoblación a la entrada en vigor y la inexistencia de suelo urbanizable clasificado. El fundamento es claro: allí donde la escala municipal y la estructura del planeamiento no justifican el coste transaccional de un plan general completo, la herramienta simplificada aporta un marco suficiente, manejable y compatible con la nueva ley. Como en la transitoria anterior, se habilitan los mismos tres tipos de modificaciones tasadas -residenciales en continuidad, un único perímetro productivo y ajustes dentro del suelo urbano- y se replica el esquema de evaluación ambiental estratégica simplificada y de distribución de competencias, con la misma cláusula de “régimen más garantista” en expedientes mixtos. La conversión se fija en el tiempo en el momento de entrada en vigor, preservando la decisión del legislador frente a variaciones demográficas o de clasificación posteriores.

Este bloque de conversiones selectivas presenta una ventaja adicional desde la perspectiva de la técnica normativa: integra instrumentos dispersos bajo una misma categoría funcional (plan urbanístico simplificado), racionaliza contenidos y procedimientos y facilita el aprendizaje institucional, al homogeneizar prácticas y criterios técnicos en municipios que, por su dimensión, suelen contar con medios

limitados. Se trata, en suma, de una solución de transición robusta, capaz de sostener la gestión ordinaria sin sacrificar el alineamiento con el nuevo modelo legal.

La Disposición transitoria quinta fija el principio de innecesariedad de adaptación global para el resto del planeamiento general -planes generales y normas subsidiarias no convertidas-. No se impone a los municipios una actualización inmediata de todo su planeamiento; se reconoce, en cambio, un periodo razonable de vigencia durante el cual las determinaciones no contrarias a la nueva ley siguen aplicándose hasta que se apruebe un nuevo plan o, en su caso, el documento de adaptación. Esta opción evita la "sobrecarga de cumplimiento" y centra el esfuerzo municipal en lo estrictamente necesario, a la vez que ofrece una base jurídica previsible y estable para la gestión cotidiana.

Para los municipios que quieran dar un paso adicional, la Disposición transitoria sexta diseña un régimen de adaptación global voluntaria, de alcance tasado y netamente municipal. Su lógica es alinear contenidos con la nueva ley sin alterar la estructura esencial del modelo vigente. En suelo urbano, el documento de adaptación se limita a establecer las determinaciones previstas para esa clase de suelo por la ley; cuando el plan contenga ordenación pormenorizada, ésta pasa a adquirir la naturaleza y régimen del plan pormenorizado sin necesidad de nueva delimitación. En suelo urbanizable, sin redefinir los ámbitos inicialmente previstos, la adaptación incorpora únicamente las determinaciones del nuevo régimen legal para esa clase de suelo. Y en suelo no urbanizable, sin cambiar categorías, el documento se circunscribe a fijar -siguiendo los criterios del plan adaptado- los usos permitidos y prohibidos conforme a la ley. Con ello se dota de un "lenguaje común" a la práctica municipal, despejando fricciones interpretativas y preparando el terreno para el futuro plan general.

La Disposición transitoria séptima permite introducir modificaciones puntuales en los planes generales vigentes sin necesidad de adaptación global previa, sometiéndolas al procedimiento general de la ley y, como regla, a evaluación ambiental estratégica simplificada. La distribución competencial vuelve a ser fina: si la modificación afecta al suelo no urbanizable, el órgano ambiental y la aprobación definitiva son autonómicos; en el resto, municipales. La clave, con todo, reside en el límite material: mientras el plan no esté adaptado, no pueden aprobarse modificaciones que creen nuevos ámbitos de suelo urbanizable. Tras la adaptación global, sí podrán aprobarse modificaciones que creen nuevos ámbitos, siempre dentro de los límites cuantitativos del artículo 113.3; superados esos umbrales, la decisión se reserva a un nuevo plan general. La misma regla se extiende a las normas subsidiarias no convertidas. El diseño impide que el cauce de las modificaciones puntuales se utilice para desplegar expansiones de suelo urbanizable que, por su naturaleza y magnitud, exigen un debate estratégico propio de una revisión o de un nuevo plan.

La Disposición transitoria octava aborda el desarrollo del suelo urbanizable en planes no adaptados. La regla es de fidelidad: los planes parciales que desarrollen

sectores clasificados en un plan general no adaptado deben respetar íntegramente sus determinaciones; si fuera preciso alterarlas, ha de aprobarse previamente la modificación puntual correspondiente conforme a la transitoria séptima. La tramitación de estos planes parciales se ajusta a la ley y su órgano ambiental y aprobación definitiva corresponden al municipio; el mismo régimen se aplica al desarrollo de suelos urbanizables previstos en normas subsidiarias no convertidas. Con ello se permite que la actividad urbanizadora continúe cuando exista una ordenación directiva clara, pero se cierra la puerta a "reprogramaciones" materiales por la vía del plan parcial.

La Disposición transitoria novena que se incorpora al texto legal constituye una pieza imprescindible para hacer operativa, desde el mismo día de la entrada en vigor de la ley, la mudanza de modelo que introduce el artículo 89 en la ordenación del suelo no urbanizable. El nuevo artículo define con nitidez el papel del plan general: en el suelo no urbanizable común, fijar el catálogo de usos prohibidos; en el suelo no urbanizable protegido, determinar los usos permitidos; y, con carácter facultativo, establecer ciertas condiciones generales de implantación -retranqueos a linderos y viales, altura máxima, separación entre edificaciones residenciales, cerramientos e integración paisajística-, excluyendo expresamente que el plan pueda fijar parcela mínima y ocupación máxima, salvo los supuestos previstos por la propia ley. Esta reformulación, más sencilla y estable, exige un régimen transitorio que garantice la continuidad de la eficacia normativa sin desvirtuar el objetivo de aligeramiento. La transitoria que se propone responde precisamente a esa necesidad.

El punto de partida es evitar cualquier vacío regulatorio. Muchos planes generales y normas subsidiarias contienen, junto con la regulación de usos, un conjunto de determinaciones sobre la forma y modo de implantación de las edificaciones en el suelo no urbanizable. Entre ellas, las más directamente conectadas con la convivencia vecinal, la seguridad, la protección del paisaje y la lectura territorial del medio rural son los retranqueos, las alturas, las separaciones entre edificaciones, cierta tipología edificatoria y los criterios sobre cerramientos. Si estas determinaciones decayeran de manera súbita mientras los municipios adaptan sus planes al nuevo marco, se producirían incertidumbres en la tramitación de licencias y títulos habilitantes, en especial para actividades agrarias y de interés comunitario, y se multiplicaría la casuística. La transitoria, por ello, asegura la vigencia inmediata de todas esas determinaciones, preservando la continuidad de las reglas que ordenan la implantación material y evitando saltos normativos innecesarios.

A la vez, la transitoria materializa el núcleo del cambio que inspira el artículo 89. Para que el nuevo modelo se aplique desde el primer día, se declaran inaplicables, con carácter exclusivo, las previsiones de los planes vigentes relativas a parcela mínima, edificabilidad y ocupación máxima. Se trata de los tres parámetros que la ley desplaza deliberadamente del ámbito del plan general por ser, en suelo no urbanizable, factores que han generado rigideces poco funcionales y que, además, encuentran hoy mejor acomodo en un control por finalidad, proporcionalidad e integración territorial de cada actuación. Con esta medida, el ordenamiento inicia,

sin espera, el tránsito desde la lógica cuantitativa tradicional, focalizada en magnitudes predeterminadas, hacia una lógica de compatibilidad material con el medio rural, reforzada por la legislación sectorial y por los procedimientos de control de impacto y necesidad que la propia ley contempla.

La regla específica para el suelo no urbanizable común tiene un papel decisivo en esa transición. La consideración de prohibidos los usos que el plan tipificó como tales y, por exclusión, la admisión del resto de usos, preserva la vigencia de la voluntad municipal allí donde el plan quiso vetar determinadas actividades, al tiempo que evita que subsista, por inercia, un sistema de permisos tasados que no se corresponde con la filosofía del nuevo artículo 89. Esta solución no implica una liberalización incondicionada: la transitoria remite de forma expresa a las exigencias de la propia ley y de la legislación sectorial y, en su caso, a la previa declaración de interés comunitario, a la evaluación ambiental y a los informes o autorizaciones preceptivos. Se salvaguardan así los controles cualificados que resultan imprescindibles para usos de mayor incidencia territorial o ambiental, y se asegura la debida coordinación con los títulos de intervención de otros órdenes jurídicos.

En suelo no urbanizable protegido, la transitoria diferencia con acierto dos escenarios. Para los planes ya adaptados a la legislación autonómica reciente, rige la regla de que solo serán usos permitidos los expresamente previstos. Esta opción respeta la naturaleza finalista de la categoría protegida, donde la técnica de listado positivo de usos compatibles resulta más segura para preservar los valores que motivaron la protección. Para los planes no adaptados y para las normas subsidiarias, se articula un cauce de tutela reforzada mediante el informe preceptivo y vinculante de la administración competente por razón de los valores o riesgos concurrentes, y se limita la alteración del estado natural del terreno a los actos autorizados por la legislación aplicable y que cuenten con informe favorable. Con ello se introduce una garantía sustantiva y procedimental que suple la falta de adaptación de esos instrumentos al marco vigente, sin paralizar las iniciativas razonables ni poner en riesgo los bienes protegidos.

La previsión especial para los municipios con proyecto de delimitación del suelo urbano cierra un frente delicado. En estos casos, la obtención de informe favorable de la administración competente en la tramitación de declaraciones de interés comunitario y licencias permite sostener, en tanto se consolida el nuevo esquema, un nivel de control administrativo que impida decisiones que pudieran comprometer de forma irreversible la futura ordenación. Al exigir, además, que en licencias el ayuntamiento recabe informe de la conselleria competente en urbanismo, se refuerza la coherencia con las determinaciones supramunicipales y se evita la fragmentación de criterios.

La técnica normativa utilizada en la transitoria es deliberadamente contenida. No se introducen nuevas cifras ni se crean estándares autonómicos encubiertos, precisamente para no desnaturalizar el principio de que el plan general, en su versión futura, podrá o no establecer condiciones generales de implantación dentro

del marco que la ley dibuja, y para no trasladar a la ley una casuística que corresponde, en su caso, al desarrollo reglamentario. Sin embargo, la disposición no es neutra: opera con eficacia inmediata sobre tres parámetros -parcela mínima, edificabilidad y ocupación- que constituyen el núcleo de la simplificación perseguida. La combinación de una derogación selectiva con la conservación del resto de determinaciones resulta así el equilibrio adecuado entre la necesidad de activar el nuevo modelo y la obligación de asegurar continuidad, certidumbre y protección efectiva de los intereses generales.

Desde la perspectiva de la seguridad jurídica, la transitoria aporta claridad y previsibilidad. La ciudadanía y los operadores económicos sabrán, desde la entrada en vigor, qué reglas siguen en pie y cuáles decaen, y los servicios municipales dispondrán de una pauta nítida para resolver expedientes, evitando suspensiones generalizadas y litigios derivados de interpretaciones divergentes. Al mismo tiempo, se respeta la autonomía local y el acervo de planificación existente, que mantiene su eficacia en todo aquello que no se opone al nuevo marco, y se deja espacio a los municipios para que, en el proceso de adaptación, decidan si incorporan o no condiciones generales de implantación conforme al artículo 89.

La transitoria se alinea, además, con la política pública de ordenación del territorio y protección del medio rural, porque no vacía de contenido la disciplina urbanística en el campo, sino que la reorienta. La supresión de magnitudes rígidas no implica laxitud, sino un cambio de enfoque hacia la idoneidad del uso, la compatibilidad con los valores y riesgos del territorio, la integración paisajística y la proporcionalidad de la ocupación efectiva, todo ello bajo el manto de la legislación sectorial y de los procedimientos de evaluación e interés comunitario. Por eso, la disposición preserva las determinaciones de retranqueos, alturas, separaciones, tipologías y cerramientos, que son las que, en ausencia de edificabilidad u ocupación, continúan modulando de forma eficaz la relación entre la edificación y su entorno inmediato.

En suma, la Disposición transitoria novena es la llave que permite que el nuevo artículo 89 no sea solo una declaración de principios, sino una realidad aplicable desde el primer día. Activa la simplificación allí donde importa, evita discontinuidades que comprometerían la tramitación ordinaria, mantiene las garantías imprescindibles para la protección de los valores y la seguridad de las personas y canaliza la adaptación progresiva de los planes al modelo de plan general ligero que la ley propugna. Con ello se obtiene un marco transitorio razonable, proporcionado y claro, que acompasa el cambio de paradigma con la necesaria estabilidad del sistema.

La disposición transitoria décima tiene por objeto cerrar cualquier duda interpretativa sobre el ámbito subjetivo de aplicación del régimen transitorio. La disposición transitoria segunda permite, por razones de continuidad y eficacia del planeamiento, que sigan aprobándose planes generales sin adaptación inmediata a la nueva ley. En sentido estricto, estos planes no están vigentes en el momento de la entrada en vigor, lo que podría suscitar la interpretación de que las disposiciones

transitorias quinta, sexta, séptima, octava y novena quedarían circunscritas a los planes preexistentes. Para evitar ese vacío, la nueva disposición precisa que dichas reglas se aplican también a los planes generales aprobados con posterioridad sin adaptación, y lo hace "en lo que proceda", preservando la proporcionalidad caso por caso.

Además, se aclara el alcance de las remisiones contenidas en las transitorias citadas, de modo que las referencias a planes vigentes no adaptados se entienden hechas igualmente a los nuevos planes no adaptados. Finalmente, se extiende el mismo criterio a las modificaciones puntuales de planes generales no adaptados aprobadas tras la entrada en vigor. Con ello se garantiza seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), coherencia sistemática y trato homogéneo durante el periodo transitorio, evitando solapamientos de regímenes y disfunciones en la ejecución del planeamiento mientras se culmina la adaptación plena.

En conjunto, estas disposiciones combinan continuidad y control público. De un lado, garantizan que el día a día urbanístico no se paralice: la conversión de proyectos de delimitación y de ciertas normas subsidiarias en planes simplificados ofrece a muchos municipios un instrumento hábil, dimensionado a su escala y plenamente integrado en la nueva ley; la innecesariedad de adaptación global evita un esfuerzo administrativo poco realista en el corto plazo; las modificaciones puntuales y los planes parciales permiten ajustes y desarrollos proporcionados. De otro, introducen "vallas" nítidas para preservar el interés general: límites materiales a la creación de nuevo suelo urbanizable antes de la adaptación; exigencia de evaluación estratégica -generalmente simplificada- con umbral de puerta a la ordinaria cuando el órgano ambiental lo motive; distribución competencial que intensifica la garantía cuando el cambio afecta al suelo no urbanizable; y dictamen preceptivo de la comisión territorial de urbanismo cuando esté justificado. Se trata de una arquitectura transitoria coherente con los principios de prevención y proporcionalidad que inspiran la legislación básica de evaluación ambiental y con los cánones de buena regulación.

Este régimen, además, respeta la institucionalidad municipal y refuerza su capacidad decisoria. Situar en el municipio el órgano ambiental y la aprobación definitiva en la mayoría de los supuestos -especialmente en la adaptación voluntaria, en las modificaciones que no afecten al suelo no urbanizable y en los planes parciales que desarrollan determinaciones preexistentes- reconoce la proximidad al territorio y la necesidad de respuestas ágiles. Al mismo tiempo, allí donde la naturaleza del suelo o el potencial impacto lo aconseja, la competencia se eleva a la escala autonómica, bien para la evaluación estratégica, bien para la aprobación definitiva, garantizando una mirada supramunicipal y homogénea. Con ello se logra una gobernanza multinivel equilibrada, con controles claros y sin superposiciones innecesarias.

Desde la perspectiva de planificación estratégica, la combinación de conversión selectiva, adaptación voluntaria y límites a la innovación del planeamiento general evita que, bajo apariencia de ajustes puntuales o de desarrollos sectoriales, se

produzcan evoluciones sustantivas del modelo territorial sin el debido debate integral. Al mismo tiempo, la posibilidad de modificaciones dentro del suelo urbano en los instrumentos simplificados y la posibilidad de delimitar pequeñas áreas en continuidad o un único perímetro productivo aportan la flexibilidad imprescindible para atender necesidades de vivienda, actividad económica y mejora urbana de escala comedida. Se trata de "flexibilidad con límites", diseñada para responder a lo urgente sin condicionar lo estratégico.

El resultado final es un itinerario transitorio claro y autocontenido, perfectamente inteligible para administraciones, operadores y ciudadanía: (1) conversión automática allí donde procede, con un menú de actuaciones proporcionadas y control ambiental adecuado; (2) vigencia del planeamiento restante sin obligación de adaptación inmediata; (3) posibilidad de adaptación voluntaria, ágil y con alcance limitado, para alinear contenidos esenciales con la nueva ley; (4) modificaciones puntuales posibles, pero sin rebasar el umbral material que exigiría la revisión integral; (5) desarrollo disciplinado del suelo urbanizable, respetando el plan no adaptado y exigiendo modificación previa cuando sea preciso; y (6) un régimen transitorio del suelo no urbanizable que simplifica y armoniza usos con arreglo al nuevo marco legal, sin menoscabar prohibiciones ni la tutela sectorial. Con ello se dota a los municipios de herramientas eficaces para gestionar la transición, evitando parálisis y, a la vez, preservando la integridad del nuevo sistema.

En términos de técnica legislativa, la opción por conversiones ex lege -frente a procesos masivos de homologación caso por caso- y por procedimientos simplificados cuando la escala de la actuación lo permite, reduce riesgos de litigiosidad, ahorra costes administrativos y eleva la seguridad jurídica. La pauta de "régimen más garantista" en expedientes mixtos y la delimitación de competencias ambientales en función del tipo de suelo son reglas sencillas que resuelven de antemano conflictos habituales de tramitación. Y la elección de un documento de adaptación con alcance reglado evita la tentación de "deslizamientos" sustantivos por la vía de la adaptación, reservando la reconfiguración del modelo al nuevo plan general. Son decisiones que responden a la experiencia acumulada en la Comunitat Valenciana y en otras comunidades, y que sitúan a la ley en la senda de una transición eficaz, ordenada y respetuosa con el interés general.

En definitiva, las disposiciones transitorias tercera a novena ponen en manos de los municipios un conjunto de instrumentos proporcionados y seguros para sostener la gestión del territorio mientras se formulan y aprueban los nuevos planes generales. Aportan claridad respecto de qué es cada instrumento, qué puede y qué no puede hacerse, y cómo han de tramitarse las decisiones. Mantienen viva la capacidad de respuesta municipal sin renunciar a los controles ambientales y territoriales imprescindibles. Y, sobre todo, preservan la coherencia del modelo, evitando revisiones encubiertas y expansionismos que no habrían pasado por el tamiz de la deliberación estratégica. En el tránsito entre el sistema precedente y el que ahora se inaugura, estas reglas son la bisagra normativa que permite avanzar con paso firme y sin perder de vista los fines de la ordenación territorial y

urbanística: sostenibilidad, cohesión social y mejora de la calidad de vida en pueblos y ciudades de la Comunitat Valenciana.

2.4. Justificación del resto de disposiciones transitorias.

El bloque de disposiciones transitorias relativas a minimización, gestión urbanística, programas aprobados, declaraciones de interés comunitario y edificaciones sin licencia cumple una función instrumental decisiva: asegurar que el tránsito hacia el nuevo marco legal no paraliza la actividad ordinaria ni genera vacíos, al tiempo que preserva los principios de legalidad, seguridad jurídica, proporcionalidad y protección del territorio. Cada pieza responde a una situación típica de la práctica municipal y sectorial, y propone una solución clara, estable y coherente con la filosofía de la ley.

La disposición transitoria undécima ordena la transición entre el régimen de regularización y minimización previsto en los artículos 228 a 231 del TRLOTUP y el nuevo sistema de órdenes individualizadas de minimización que establece la ley. Su finalidad es doble. Por un lado, asegurar la continuidad de los procedimientos ya iniciados al amparo del marco anterior, evitando interrupciones, retroacciones o cambios de criterio que comprometan la seguridad jurídica de administraciones y particulares. Por otro, ofrecer un cauce excepcional y acotado para determinados supuestos en los que, bajo el TRLOTUP, era posible acudir a la minimización, aunque no hubiera expirado el plazo para el ejercicio de las potestades de disciplina, posibilidad que la nueva ley elimina.

El apartado 1 consagra la ultractividad del TRLOTUP para los procedimientos en curso relativos a edificaciones sin autorización completamente terminadas antes del 20 de agosto de 2014. Con ello se respeta la confianza legítima de quienes iniciaron actuaciones conforme a reglas claras y conocidas, y se preserva la validez de trámites ya practicados (informes, información pública, propuestas técnicas), evitando costes innecesarios y disfunciones organizativas. La cláusula “continuarán su tramitación y se resolverán de conformidad con dicha legislación” proporciona un criterio simple y operativo para los órganos municipales y autonómicos y facilita un cierre ordenado del inventario de expedientes abiertos.

El apartado 2 introduce, con carácter estrictamente transitorio y durante el plazo de un año desde la entrada en vigor, una vía excepcional para que los propietarios de edificaciones sin autorización, completamente terminadas antes del 20 de agosto de 2014 y aún dentro del periodo de ejercicio de la potestad de disciplina, soliciten el inicio del procedimiento para dictar la orden individualizada de minimización prevista en la nueva ley. Esta previsión responde a una necesidad de equidad intertemporal: bajo el TRLOTUP tales situaciones podían acogerse a la minimización, mientras que el nuevo régimen la veda cuando la potestad de disciplina está abierta. El periodo de un año permite absorber expectativas ya formadas y actuaciones preparatorias en curso, sin generar “efecto llamada” ni consolidar un régimen paralelo.

La solución transitoria mantiene el hito temporal de 20 de agosto de 2014, que ya funcionaba como criterio objetivo y verificable, y somete el acceso a la vía excepcional a requisitos estrictos (antigüedad de la edificación, inexistencia de caducidad de la potestad de disciplina y solicitud expresa dentro del plazo). Al canalizar estas situaciones hacia las órdenes individualizadas de minimización -instrumento más preciso y proporcional, orientado a mitigar impactos y riesgos sin amnistiar infracciones- se refuerza la protección del territorio y del paisaje, la seguridad de las personas y la integración de las edificaciones en su entorno, bajo control municipal y con plena sujeción a la legislación sectorial aplicable.

En suma, la transitoria proporciona una transición coherente y equilibrada: cierra correctamente el régimen anterior, acomoda situaciones en tránsito y garantiza que, vencido el plazo, rija de forma exclusiva el nuevo modelo, con claridad normativa y seguridad jurídica.

La disposición transitoria duodécima fija la regla de conflicto temporal para los procedimientos urbanísticos de gestión iniciados antes de la entrada en vigor de la ley. Su finalidad es garantizar la continuidad de la actuación administrativa y la seguridad jurídica de administraciones y particulares, evitando paralizaciones, retroacciones innecesarias o cambios sobrevenidos de criterio que perjudiquen expectativas legítimas ya consolidadas (art. 9.3 CE). La opción por la ultraactividad de la normativa vigente en la fecha de iniciación del procedimiento -programación, gestión urbanística, reparcelación, expropiación por tasación conjunta, declaración de interés comunitario y licencia urbanística- responde al principio de confianza legítima y a consideraciones de economía procedimental y eficiencia, al preservar la validez de actuaciones ya practicadas (bases, informes, información pública, acuerdos de aprobación inicial o provisional) y los parámetros técnicos y económicos que las sustentan.

La cláusula “continuarán su tramitación y se resolverán de conformidad con la legislación vigente en la fecha de su iniciación” proporciona un criterio claro, uniforme y fácilmente aplicable por los órganos municipales y autonómicos, evitando soluciones casuísticas. Al mismo tiempo, no altera los regímenes de revisión de oficio, revocación ni los controles sectoriales que resulten procedentes, ni condiciona la iniciación de nuevos procedimientos, que se regirán íntegramente por la nueva ley. Con ello se asegura una transición ordenada desde el marco jurídico anterior al nuevo, sin menoscabo del interés público ni de los derechos de los administrados.

La disposición transitoria decimotercera se dedica a los programas de actuación integrada o aislada aprobados definitivamente con anterioridad. Se mantiene para ellos la normativa originaria en materia de efectos, cumplimiento y extinción, incluyendo modificación, duración y prórrogas. Se trata de reconocer la naturaleza compleja y relacional de estos instrumentos -que incorporan compromisos, garantías, cronogramas y equilibrios económico-jurídicos-, evitando reabrir su ecuación económico-financiera o alterar los términos de su ejecución con reglas

nuevas que no presidieron su aprobación. A la vez, la remisión a la "normativa anterior" no implica una patente de corso: el programa sigue sometido a su régimen de control, potestades de resolución y mecanismos de tutela del interés público existentes, lo que asegura el cumplimiento de deberes urbanísticos y la correcta prestación de dotaciones y servicios asociadas.

La disposición transitoria decimocuarta ordena el paso del régimen anterior de las declaraciones de interés comunitario (DIC) al marco de la nueva ley sin quebrar la continuidad de situaciones jurídicas ya consolidadas. En primer lugar, se preserva la eficacia de las DIC otorgadas bajo la normativa previa "de acuerdo con la correspondiente autorización y con la legislación aplicable en el momento de su otorgamiento". Esta cláusula asegura que las condiciones, limitaciones y controles incorporados a cada título -incluidos sus plazos, obligaciones de restauración o medidas correctoras- siguen rigiendo en sus términos, reforzando la seguridad jurídica y la confianza legítima (art. 9.3 CE) de titulares y terceros.

En segundo lugar, la transitoria articula una respuesta específica para las DIC sometidas a plazo. Antes de su vencimiento, los titulares pueden optar por dos vías: solicitar la prórroga conforme a la normativa urbanística anterior -evitando cambios súbitos de reglas a mitad de ciclo inversor- o instar su conversión en autorización permanente. Con ello se ofrece un cauce ordenado para proyectos que han acreditado su interés territorial y socioeconómico, a la vez que se facilita su integración estable en el nuevo sistema, sometida en todo caso a la verificación administrativa que corresponda y al cumplimiento de la legislación sectorial.

La previsión de un momento procesal claro ("antes de su vencimiento") aporta certidumbre operativa, evita caducidades automáticas con impacto económico y permite a la Administración planificar la tramitación y el control ambiental, paisajístico y territorial. Al mismo tiempo, la regla no amplía derechos: la prórroga se sujeta a los criterios del régimen con que se otorgó, y la conversión exige decisión expresa de la conselleria competente, ponderando el interés público y la compatibilidad territorial.

En suma, la transitoria equilibra la protección del territorio con la estabilidad de actividades ya autorizadas, minimiza litigios por retroactividad y proporciona una senda transitoria clara, proporcionada y coherente con la técnica normativa.

La disposición transitoria decimoquinta afronta de forma realista la casuística de edificaciones aisladas en suelo no urbanizable, terminadas con anterioridad al 25 de mayo de 1975, que carecen de licencia municipal. La regla de asimilación de su régimen al de las edificaciones con licencia para el uso que tuvieran en aquella fecha, condicionada a que mantengan hoy ese mismo uso y sus características tipológicas y no se encuentren en ruina, cumple varias funciones: reconoce situaciones históricas que, por la antigüedad y la evolución del ordenamiento, no siempre pueden documentarse con rigor; evita que la ausencia de licencia formal se convierta, décadas después, en un factor de vulnerabilidad residencial o patrimonial injustificado; y, al mismo tiempo, impide que esa asimilación se

instrumentalice para intensificar usos, ampliar volúmenes o introducir transformaciones sustantivas sin control, pues se excluyen expresamente las obras, cambios de uso y ampliaciones posteriores ejecutadas sin licencia. El equilibrio es nítido: preservación de lo existente en sus estrictos términos, sin consolidar ni proyectar al futuro situaciones irregulares sobrevenidas.

En conjunto, estas transitorias responden a una filosofía común: procurar continuidad y certeza en expedientes en curso y situaciones consolidadas, sin resignar el control material sobre el territorio ni desactivar la función disciplinaria del urbanismo. La continuidad de los procedimientos de minimización ya iniciados y la apertura de un breve plazo para acogerse a la nueva orden individualizada evitan tanto la parálisis como la heterogeneidad de respuestas ante supuestos similares. La sujeción de los procedimientos de gestión urbanística, reparcelación, expropiación, DIC y licencias a la normativa de inicio reduce la litigiosidad y garantiza eficiencia, a la vez que la administración puede exigir, en cada caso, las garantías indispensables por razón de seguridad, salubridad o ambiente. Los programas con aprobación definitiva se protegen en su esencia para no alterar su equilibrio económico-jurídico, salvaguardando los intereses públicos vinculados a su ejecución. Las DIC encuentran un cauce para continuar o estabilizarse, con examen actualizado de su compatibilidad y cumplimiento. Y las edificaciones antiguas en suelo no urbanizable sin licencia se abordan con prudencia: se integran en el sistema con un régimen claro de mera asimilación -sin premio- que evita tanto el desalojo jurídico como la expansión de la irregularidad.

Este diseño no sólo armoniza con la técnica normativa -reglas claras, remisiones precisas, respeto al principio de irretroactividad no favorable y a la confianza legítima-, sino que también materializa los grandes objetivos de la ley: sostenibilidad territorial, coherencia del modelo, protección del paisaje y de los valores ambientales, y capacidad de respuesta municipal. La transición queda así ordenada y previsible, con itinerarios definidos para cada situación, criterios homogéneos de aplicación y una distribución de competencias que maximiza la eficacia administrativa sin sacrificar las garantías.

3. La Disposición derogatoria.

El artículo 32 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, establece lo siguiente:

"1. En los proyectos normativos se incluirá en una disposición derogatoria única una relación cronológica y exhaustiva de todas las disposiciones derogadas, cerrándose la lista con una cláusula general de salvaguardia que acotará la materia objeto de derogación y que será del siguiente tenor: "Asimismo, quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en...", indicando a continuación el tipo de norma.
2. La disposición derogatoria incluirá, en su caso, una cláusula de vigencias que contendrá una relación cronológica y exhaustiva de todas las disposiciones sobre la materia que continuarán vigentes".

A su vez, el punto 41 de las Directrices de técnica normativa señala lo siguiente:

"Las disposiciones derogatorias contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, que deberán ser precisas y expresas, y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor. En el caso de que se precisen las normas que mantienen su vigencia, deberá hacerse en un nuevo apartado de la misma disposición derogatoria.
Se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas.
Debe evitarse que, mediante las cláusulas derogatorias, pervivan en el ordenamiento jurídico diversas normas con el mismo ámbito de aplicación. En el caso de que deba mantenerse la vigencia de algunos preceptos de la norma derogada, deberán incorporarse al nuevo texto como disposiciones adicionales o transitorias, según su naturaleza.
No es preciso exceptuar de la derogación lo dispuesto en las disposiciones transitorias, pues las disposiciones derogatorias no prevalecen sobre estas tal y como establece la directriz 36".

El punto 35 de las directrices establecía esto:

"Criterios de prevalencia. En la elaboración de las disposiciones de la parte final se tendrán en cuenta los siguientes criterios:
a) El contenido transitorio debe prevalecer sobre los demás.
b) El contenido derogatorio prevalecerá sobre el final y el adicional.
c) El contenido final prevalecerá sobre el adicional".

En la redacción de la disposición derogatoria única se han tenido en cuenta estos criterios.

La disposición derogatoria propuesta responde a una decisión de política normativa consciente: culminar el tránsito desde un modelo legal densamente reglamentista, propio del TRLOTUP, a una ley de principios que fija el armazón

esencial y remite los pormenores a la potestad reglamentaria. Para que ese cambio sea asumible por administraciones, operadores y ciudadanía, se ha diseñado una derogación ordenada y operativa, que evita cualquier vacío de regulación y asegura la continuidad de funciones críticas del sistema urbanístico valenciano. Por eso, al tiempo que se deroga íntegramente el TRLOTUP, se preservan de manera transitoria, con carácter reglamentario y en lo que no se opongan a la nueva ley, los preceptos imprescindibles para la gestión ordinaria: las reglas de incremento de edificabilidad en determinadas actuaciones (artículo 36, apartados 4 a 7), la tramitación de los proyectos de interés autonómico (artículos 63 a 66), el régimen orgánico y funcional de la Agencia Valenciana de Protección del Territorio (artículos 291 a 310), así como varios anexos: determinaciones sobre estudios de paisaje y de integración paisajística (Anexos I y II), los estándares urbanísticos (Anexo IV) y la prevención de incendios forestales (Anexo XI). Esta técnica mantiene en vigor el mínimo instrumental necesario, lo que permite una transición sin sobresaltos mientras se aprueba la regulación de desarrollo prevista en la propia ley.

El mantenimiento con rango reglamentario de estos bloques no es arbitrario. Responde a su naturaleza y función. Las reglas sobre incrementos de edificabilidad se aplican de manera cotidiana en actuaciones de renovación y completamiento urbano; sin ellas, se paralizarían operaciones de claro interés público. La tramitación de proyectos de interés autonómico es la válvula de agilidad para inversiones estratégicas, y su interrupción generaría un perjuicio económico y administrativo injustificable. La Agencia Valenciana de Protección del Territorio es el pilar de la disciplina supramunicipal; su continuidad orgánica y procedimental resulta esencial para garantizar la tutela efectiva de la legalidad urbanística en el territorio. Y los anexos cumplen un rol típicamente reglamentario: los estándares urbanísticos ordenan parámetros técnicos de planeamiento, mientras que la prevención de incendios en interfaz urbano-forestal articula obligaciones de autoprotección, potestades municipales y medidas operativas que no pueden quedar en suspenso sin riesgo para personas y bienes. La enumeración concreta de estos bloques en la derogatoria asegura, por un lado, seguridad jurídica y, por otro, un mandato claro al Consell para revisarlos, actualizarlos o sustituirlos mediante decreto cuando el nuevo Reglamento entre en vigor.

Esta arquitectura se coordina con la Disposición final segunda, que habilita al Consell para aprobar, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor, un Reglamento general de desarrollo y ejecución -o, si resulta más eficiente, reglamentos parciales- con la precisión de que el transcurso del plazo no impedirá su aprobación ulterior. Se cumple así una recomendación clásica de técnica normativa: la cláusula habilitante debe delimitar materias, identificar el rango y, cuando proceda, prever un plazo orientador que incentive la pronta aprobación, sin convertirlo en una caducidad que penalice al sistema si se rebasa. De este modo, la ley impulsa el desarrollo reglamentario, pero evita convertir el calendario en una trampa normativa; la eficacia está garantizada por la pervivencia transitoria de los contenidos del TRLOTUP expresamente conservados.

El enfoque adoptado es coherente con las reglas de calidad normativa: la ley fija principios, criterios y habilitaciones, y desplaza al reglamento la densidad técnica que exige actualización frecuente, asegurando claridad sistemática y estabilidad del marco legal. Esta separación de planos evita que el texto legal vuelva a experimentar la hipertrofia regulatoria que dificultó su aplicabilidad práctica en el pasado. La memoria, además, ha tenido presente la experiencia comparada de otras comunidades que, al aprobar nuevas leyes marco, acompasaron una derogación amplia con una habilitación reglamentaria inmediata en plazos breves -como Andalucía-, conservando, mientras tanto, piezas operativas para impedir vacíos funcionales. Ese patrón comparado avala la solución valenciana y refuerza su previsibilidad.

Conviene destacar, asimismo, dos garantías adicionales de la derogatoria. Primero, la previsión de que los preceptos conservados podrán ser modificados o sustituidos por decreto del Consell, lo que permite ajustar con rapidez su contenido. Segundo, la supresión de cargas documentales no previstas en la ley para los instrumentos de planeamiento, salvo las exigidas por la normativa básica estatal o la de la Unión Europea; con ello se consolida el objetivo de simplificación y se aporta certeza a quienes redactan y tramitan planes, evitando dispersión de exigencias nacidas de normas sectoriales autonómicas previas. Ambas determinaciones buscan un ecosistema normativo más limpio y coherente, que reduzca tiempos y prevenga conflictos interpretativos.

En materia de interfaz urbano-forestal, la opción de mantener provisionalmente el Anexo XI del TRLOTUP, con rango reglamentario, se acompasa con la reubicación del núcleo material en la Ley 3/1993, forestal de la Comunitat Valenciana, mediante la incorporación de un nuevo artículo con cobertura de ley para las obligaciones, potestades y la servidumbre temporal de acceso necesarias para ejecutar trabajos preventivos. Así se restablece la unidad de materia entre urbanismo, monte y protección civil, se evita duplicidad normativa y se facilita un desarrollo técnico futuro desde la autoridad sectorial competente. Mientras tanto, el mantenimiento del anexo asegura que no haya interrupción en las medidas preventivas ni en la capacidad de control municipal.

En suma, la disposición derogatoria y la habilitación reglamentaria forman un binomio pensado para una transición ordenada: la ley se concentra en principios y reglas estructurales; el reglamento, en los detalles técnicos; y, mientras este se aprueba, perviven con rango adecuado las piezas imprescindibles del régimen anterior, sin alterar la orientación del nuevo modelo. El resultado es un marco estable y previsible que evita el vacío, facilita la aplicación inmediata de la ley y despliega una senda clara de actualización reglamentaria en el corto plazo.

La inclusión del apartado 5 en la Disposición derogatoria única del anteproyecto tiene por objeto evitar cualquier duda interpretativa acerca de la vigencia de la Ley 2/2025, de 15 de abril, de medidas urbanísticas urgentes para favorecer las tareas de reconstrucción después de los daños producidos por la DANA. Es esta una norma de carácter excepcional y coyuntural, dictada con una finalidad específica:

permitir la rápida recuperación de las zonas afectadas por los daños ocasionados por el episodio de lluvias torrenciales conocido como DANA. Por su naturaleza y finalidad, dicha ley no puede entenderse comprendida en la derogación general de la legislación urbanística previa que establece este anteproyecto. El mantenimiento expreso de la vigencia de la Ley 2/2025, de 15 de abril persigue garantizar la plena eficacia de las medidas extraordinarias que contiene, las cuales siguen siendo necesarias mientras se prolonguen las tareas de reconstrucción y normalización de los ámbitos afectados. Con esta previsión se refuerza la seguridad jurídica, se asegura la coherencia del sistema normativo y se ofrece certidumbre tanto a las administraciones como a la ciudadanía. En suma, se preserva la utilidad de una legislación específica que responde a una situación singular, sin perjuicio de la nueva ordenación general del suelo y del urbanismo que articula este anteproyecto.

4. Las Disposiciones finales.

4.1 Consideraciones generales.

El artículo 33 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, establece lo siguiente:

"Las disposiciones finales de los proyectos normativos incluirán, por este orden:
1. Los preceptos que modifiquen el derecho vigente, cuando la modificación de una norma no sea el objeto principal de la disposición.
En la aplicación de este apartado deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 3.4 de este decreto.
2. Las cláusulas de salvaguardia del rango de ciertas disposiciones normativas o de competencias ajenas.
3. Las reglas de supletoriedad, tanto las que atribuyen el carácter supletorio de la propia norma a otras, como las que declaran a esta norma como supletoria de disposiciones distintas.
4. Las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la norma. Las autorizaciones y mandatos se dirigirán al titular del órgano y deberán establecer el plazo en que deban ser ejecutadas.
5. Las reglas sobre la entrada en vigor de la norma. La entrada en vigor se determinará preferentemente señalando un plazo a contar desde la publicación de la norma. En todo caso no se señalará la entrada en vigor para el mismo día de la publicación".

A su vez, el punto 42 de las Directrices de técnica normativa señala lo siguiente:

"Las disposiciones finales incluirán, por este orden:
a) Los preceptos que modifiquen el derecho vigente, cuando la modificación no sea objeto principal de la disposición. Tales modificaciones tendrán carácter excepcional.
b) Las cláusulas de salvaguardia del rango de ciertas disposiciones, así como de salvaguardia de disposiciones normativas o de competencias ajenas. Estas cláusulas tendrán carácter excepcional. Se incluirán aquí:
1.º El precepto o los preceptos que atribuyan a ciertas disposiciones de la norma un rango distinto del propio de la norma en general.
2.º Las disposiciones o competencias aplicables del ordenamiento autonómico, citando de forma concreta, en lo que se refiere a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, el título competencial habilitante. Cuando se produzca una concurrencia de títulos competenciales que fundamentan la norma, deberá especificarse a cuál de ellos responde cada uno de los artículos. Deberá citarse el artículo 149.1 (más el ordinal correspondiente) de la Constitución que atribuye la competencia de que se trate y, cuando este comprenda varias materias de diferente alcance, deben especificarse los preceptos concretos que se dictan al amparo de una u otra competencia estatal.
c) Las reglas de supletoriedad, en su caso.

d) La incorporación del derecho comunitario al derecho nacional.
e) Las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (habilitaciones de desarrollo y de aplicación reglamentarios, mandatos de presentación de proyectos normativos, etc.). Las cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo.
f) Las reglas sobre la entrada en vigor de la norma y la finalización de su vigencia.
La entrada en vigor se fijará preferentemente señalando el día, mes y año en que haya de tener lugar. Solo se fijará por referencia a la publicación cuando la nueva disposición deba entrar en vigor de forma inmediata.
La vacatio legis deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que solo con carácter excepcional la nueva disposición entraría en vigor en el mismo momento de su publicación.
En el caso de no establecerse ninguna indicación, la norma entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado", de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil.
En el caso de que la entrada en vigor sea escalonada, deberán especificarse con toda claridad los artículos cuya entrada en vigor se retrasa o adelanta, así como el momento en que debe producirse su entrada en vigor.
Si lo que se retrasa es la producción de determinados efectos, la especificación de cuáles son y cuándo tendrán plena eficacia se hará también en una disposición final que fije la eficacia temporal de la norma nueva, salvo cuando ello implique la pervivencia temporal de la norma derogada, que es propio de una disposición transitoria".

En la redacción de las disposiciones finales se han tenido en cuenta estas reglas.

Por un lado, se prevé que la entrada en vigor se produzca al mes de la publicación de la ley. Por otro, se habilita al Consell para su desarrollo reglamentario.

4.2. Modificación de la Ley forestal valenciana para incluir un nuevo artículo 57 bis.

El TRLOTUP regulaba la prevención del riesgo de incendios en la interfaz urbano-forestal mediante su Disposición adicional séptima y el Anexo XI. Esta materia no es propiamente urbanística, sino forestal y de protección civil. El anteproyecto corrige esa disfunción y evita cualquier vacío durante la transición a través de tres decisiones coordinadas:

-Incorporación en la Ley 3/1993, forestal de la Comunitat Valenciana, de un nuevo artículo 57 bis que define el ámbito de la interfaz, identifica a los sujetos obligados y establece sus obligaciones legales de prevención y autoprotección, con cartografía meramente informativa;

-Mantenimiento en vigor, con carácter reglamentario y de forma transitoria, del

Anexo XI del TRLOTUP como desarrollo técnico operativo mientras se aprueba el nuevo reglamento sectorial;

-Introducción, entre los criterios generales del artículo 13 de la nueva ley del suelo, de una cláusula de principio que impone al planeamiento y a la intervención municipal la integración de la prevención del riesgo de incendios en la interfaz y la justificación de la suficiencia de las medidas en las nuevas transformaciones. Esta arquitectura restablece la unidad de materia, mejora la claridad del sistema y asegura continuidad práctica para administraciones y particulares.

El nuevo artículo 57 bis de la Ley forestal valenciana responde a una finalidad doble: encuadrar la prevención del riesgo de incendios en la interfaz urbano-forestal dentro de la legislación materialmente competente y dotar a los operadores de un marco claro, directamente aplicable y proporcionado. La experiencia acumulada en la Comunitat Valenciana ha puesto de manifiesto que la franja de contacto entre zonas edificadas y monte concentra un riesgo específico que no se explica por la ordenación urbanística en sentido estricto, sino por la existencia y gestión de combustibles, la accesibilidad para emergencias y la autoprotección de asentamientos situados en terrenos forestales o en su zona de influencia. De ahí que el precepto se incorpore a la ley forestal, garantizando unidad de materia, coherencia con la normativa de protección civil y un lenguaje técnico adecuado a la naturaleza del riesgo.

El apartado primero define con precisión el ámbito funcional de la interfaz urbano-forestal, evitando fórmulas indeterminadas e integrando expresamente la “zona de influencia forestal” de la legislación autonómica. Esta remisión estabiliza el perímetro de aplicación sin necesidad de duplicar conceptos, a la vez que reconoce la realidad dinámica de los paisajes valencianos: la interfaz no es una línea fija, sino un espacio de transición donde coexisten y se condicionan mutuamente los combustibles urbanos y forestales. La definición permite que las obligaciones se activen allí donde se producen los presupuestos materiales del riesgo, con independencia de la etiqueta urbanística del suelo.

El segundo apartado aclara el papel de la cartografía. Se la concibe como instrumento informativo y de apoyo a la gestión, pero no como condición de eficacia de las obligaciones. Esta decisión mejora de manera significativa la seguridad jurídica y la eficacia preventiva. En el pasado, la exigencia de aprobaciones cartográficas formales generó asimetrías y retrasos; ahora, la aplicabilidad se anuda a la concurrencia objetiva de terrenos forestales o de su zona de influencia, sin someter la tutela del riesgo a trámites que pueden diferirse por razones ajenas a la protección del monte. La cartografía seguirá siendo un apoyo valioso -para priorizar actuaciones, para coordinar administraciones-, pero deja de ser un filtro habilitante de los deberes legales.

El núcleo del artículo se concentra en el régimen de obligaciones de las personas propietarias de urbanizaciones, núcleos, edificaciones e instalaciones situadas en la interfaz. Se opta por recoger en la ley el haz de deberes cuyo cumplimiento

determina el descenso real del riesgo: gestionar la vegetación y mantener discontinuidades de combustible; asegurar accesibilidad y maniobra para los servicios de emergencia; disponer y mantener, cuando proceda, puntos de agua u otros medios de abastecimiento; realizar actuaciones de mantenimiento preventivo en el periodo de peligro alto; atender órdenes e inspecciones; y disponer de instrumentos de autoprotección cuando lo exija la normativa de protección civil. La formulación en infinitivo, con verbos de acción clara, facilita la comprensión por parte de titulares y administraciones y alinea el contenido con el deber general de conservación y protección del monte. A la vez, la ley reserva al desarrollo reglamentario la concreción de criterios técnicos, umbrales y medios de verificación, evitando petrificar parámetros -anchos, especies, rendimientos hidráulicos- que deben actualizarse con la evidencia científica y la práctica profesional.

El precepto mantiene, por razones de eficiencia y de justicia material, la regla de que, cuando exista comunidad de propietarios o entidad urbanística colaboradora, sea esta la responsable del cumplimiento. La interfaz valenciana se caracteriza por la presencia de urbanizaciones y conjuntos residenciales con servicios comunes; dirigir la exigencia hacia el sujeto colectivo favorece la gestión integral de la prevención, reduce costes de transacción y evita situaciones de “polizón” en las que el incumplimiento de unos deteriora la seguridad de todos.

En cuanto al reparto competencial, el artículo sitúa la dirección, inspección, órdenes, potestad sancionadora y, en su caso, la ejecución subsidiaria en la Administración forestal autonómica, y confía a los ayuntamientos funciones de colaboración y ejecución material por encomienda o requerimiento. Esta distribución refleja la especialización técnica y la necesidad de un estándar homogéneo en todo el territorio, sin renunciar a la capilaridad municipal para la comprobación in situ y para la realización de trabajos cuando resulte más eficiente. Además, permite que los municipios, en su condición de prestadores de servicios y gestores del dominio público local, establezcan tasas o precios por las actuaciones que efectivamente ejecuten, conforme a la legislación de haciendas locales, preservando el equilibrio financiero.

Una pieza singular del régimen es la servidumbre temporal de acceso para actuaciones preventivas en predios de terceras personas. Se configura como una servidumbre legal de policía, limitada al tiempo estrictamente necesario y por el punto menos perjudicial. Con ello, se habilita jurídicamente el acceso para ejecutar tareas de prevención indispensables (aperturas de faja, podas, retirada de combustible) sin necesidad de recurrir, en cada caso, a expedientes expropiatorios, y se evita a la vez que la mera existencia de la servidumbre genere indemnizaciones automáticas. La regla de indemnidad se equilibra con la obligación de resarcir los daños y perjuicios efectivamente causados y directamente imputables al ejercicio del paso, así como con la obligación de restitución cuando sea posible. Es una solución proporcionada: facilita la actuación ágil ante un riesgo natural cierto, protege los derechos patrimoniales frente a daños reales y se inserta sin fricciones

en los cauces generales del Derecho civil y administrativo para la cuantificación y, en su caso, controversia.

En conjunto, el artículo 57 bis mejora la calidad normativa del sistema: simplifica, porque concentra en una sola norma legal los elementos esenciales de la prevención en la interfaz; clarifica, porque explicita quién está obligado, qué debe hacer y quién dirige y controla; y asegura la aplicabilidad inmediata, porque evita condicionarla a aprobaciones cartográficas o a desarrollos reglamentarios que no sean imprescindibles para la técnica. La remisión al reglamento se limita a lo que es propio de esa sede -parámetros y verificación-, preservando la estabilidad de la ley y permitiendo que la Generalitat ajuste, con rapidez y conocimiento técnico, los estándares operativos. La articulación con la planificación urbanística se completa fuera de este precepto mediante el principio de integración preventiva en la nueva ley del suelo, de modo que la seguridad frente al fuego se considera en el diseño de nuevas transformaciones y la gestión del riesgo en la interfaz se atiende, día a día, con reglas claras, proporcionadas y ejecutables. Con ello, el legislador autonómico responde de forma coherente a un reto estructural -convivir con el monte de manera segura- sin trasladar al ciudadano cargas innecesarias ni dejar desamparada la protección del patrimonio forestal.

Ubicar el nuevo precepto como artículo 57 bis garantiza unidad de materia y economía de modificaciones: se inserta en el bloque de la ley dedicado a la prevención y defensa frente a incendios forestales y se apoya en conceptos ya definidos (en particular, la zona de influencia forestal), sin renumerar el articulado ni romper remisiones vigentes. Colocarlo inmediatamente después del 57 permite que las obligaciones en la interfaz urbano-forestal funcionen como puente entre la regulación general de la prevención y los mecanismos de control, ejecución e intervención pública tratados a continuación, asegurando una lectura escalonada (definición-obligaciones-potestades) y una coherencia sistemática que facilita la aplicación por administraciones y particulares.

Por último, ha de destacarse que la regulación incluida en el nuevo artículo 57.bis de la ley forestal es plenamente compatible con lo que resulta del reciente Real Decreto 716/2025, de 26 de agosto, por el que se aprueban las directrices y criterios comunes de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales (BOE de 29 de agosto de 2025). En concreto, y sobre esta cuestión, cabe señalar lo siguiente:

-Naturaleza y alcance del Decreto 716/2025, de 26 de agosto. La norma estatal fija un marco común y contenidos mínimos de los planes anuales de prevención de incendios; no crea deberes directos para particulares y declara expresamente que su propuesta “no afecta a los derechos y obligaciones de los ciudadanos”. Por tanto, deja espacio a la legislación autonómica para imponer obligaciones materiales como las previstas en el artículo 57 bis.

-Definición y cartografía de la interfaz. El Decreto 716/2025, de 26 de agosto ,remite a la definición de interfaz de la Directriz Básica (RD 893/2013) y permite a las

Comunidades Autónomas introducir factores adicionales; también pide que los planes anuales enumeren las zonas de interfaz que tengan cartografiadas. El artículo 57 bis usa una definición sustancialmente convergente y declara la cartografía como informativa, sin subordinar la exigibilidad a su aprobación, lo que no choca con el RD (que tampoco condiciona la eficacia a esa cartografía).

-Épocas de peligro y obligaciones de mantenimiento. Decreto 716/2025, de 26 de agosto, ordena que los planes anuales analicen y territorialicen las épocas de peligro; tu artículo conecta el mantenimiento preventivo con el "período de peligro alto que establezca la autoridad forestal", lo que es plenamente coherente con que dicha autoridad lo precise en el plan anual.

-Contenidos preventivos y normas de seguridad. El Decreto 716/2025, de 26 de agosto, exige que los planes incluyan medidas preventivas, regulación de usos y normas de seguridad aplicables a edificaciones, obras e instalaciones en terrenos forestales y su entorno. Los apartados a) y f) (gestión de combustible, accesibilidad, puntos de agua, mantenimiento, atención de órdenes, autoprotección) del artículo 57 bis son obligaciones materiales autónomas, compatibles con que el plan anual concrete su programación y coordine la regulación de usos en cada campaña. No hay fricción normativa.

-Competencias y organización. El Decreto 716/2025, de 26 de agosto, fija directrices comunes y reconoce la competencia autonómica para organizar su servicio forestal y elaborar el plan; el apartado 5 del artículo 57 bis atribuye a la administración forestal autonómica la dirección, inspección, órdenes, sanción y ejecución subsidiaria, con colaboración municipal. Es un reparto interno de competencias que respeta el esquema estatal.

-Servidumbres y acceso. El Decreto 716/2025, de 26 de agosto, prevé que el catálogo de medios y recursos incluya infraestructuras con servidumbre de uso para los servicios de prevención y extinción; el artículo 57 bis artículo regula, además, una servidumbre temporal de paso y acceso para actuaciones preventivas en predios de terceros. Son planos distintos y complementarios (servidumbre de uso de infraestructuras vs. servidumbre de paso para ejecutar trabajos), sin incompatibilidades.

-Rango y preferencia de los planes. El Decreto 716/2025, de 26 de agosto, recuerda que, conforme a la Ley de Montes, los planes anuales tienen naturaleza de instrumentos de ordenación preferente para las políticas territoriales; eso refuerza -no contradice- que la ley autonómica tipifique obligaciones y remita los criterios técnicos y verificación a desarrollo reglamentario y a la programación anual.

Conclusión. El 57 bis es compatible con el Decreto 716/2025, de 26 de agosto: define el qué (obligaciones y régimen competencial) mientras el real decreto orienta el cómo/ cuándo anual mediante los planes autonómicos.

4.3. La habilitación al Consell para el desarrollo reglamentario.

El anteproyecto ley opta deliberadamente por no descender al detalle reglamentario, con el propósito de restablecer la colaboración entre la ley y el reglamento como técnica normativa ordinaria en materia urbanística. Esta opción responde a razones de calidad normativa (claridad, sistematicidad y estabilidad) y a la necesidad de preservar a la ley para las determinaciones esenciales (principios, instituciones, procedimientos básicos y garantías) dejando al reglamento la concreción operativa y la adaptación ágil a la evolución técnica y urbanística. La experiencia acumulada en la Comunitat Valenciana evidencia que la hipertrofia normativa en sede legal dificulta las actualizaciones, multiplica las cláusulas excepcionales y reduce la capacidad de respuesta ante nuevas realidades territoriales y urbanas.

En coherencia con ese diseño, la Disposición final segunda formula una habilitación reforzada al Consell para dictar, mediante decreto, el Reglamento general de desarrollo y ejecución o, en su caso, reglamentos parciales. Se introduce, además, un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley, con una doble finalidad: (i) ordenar la actuación reglamentaria de forma prioritaria, evitando demoras que prolonguen inercias del modelo anterior, y (ii) acompasar el tránsito hacia el nuevo esquema de fuentes, en el que el reglamento recupera su papel natural de complemento técnico-ejecutivo de la ley.

La fijación de un plazo expreso resulta especialmente pertinente en nuestra realidad normativa, caracterizada hasta ahora por un TRLOTUP con vocación reglamentista que ha absorbido materias y niveles de detalle propios de normas sublegales. Si el objetivo es superar ese patrón y asentar un marco estable y predecible, es imprescindible disponer pronto del desarrollo reglamentario que concrete instrumentos, formatos, estándares, procedimientos y registros, evitando la aparición de vacíos de regulación durante el periodo de transición. El mandato temporal constituye, así, una garantía de continuidad que refuerza la seguridad jurídica de administraciones, operadores y ciudadanía.

Al mismo tiempo, la ley introduce una cláusula de no preclusión (“el transcurso de dicho plazo no impedirá su aprobación con posterioridad”) para disipar dudas interpretativas que la práctica ha puesto de manifiesto. En nuestro ordenamiento, salvo previsión expresa en sentido contrario, los plazos para dictar reglamentos se entienden ordenatorios: orientan y priorizan la acción normativa sin extinguir la competencia para aprobar la disposición una vez vencidos. Sin embargo, la mención a “plazo máximo” o la ausencia de salvaguardas ha dado lugar en ocasiones a alegaciones de caducidad o imposibilidad sobrevenida. La fórmula elegida evita litigiosidad innecesaria y preserva, en todo caso, la validez del reglamento aprobado fuera de término, sin desactivar la función de estímulo del propio plazo. De este modo, se logra un equilibrio entre exigencia temporal y seguridad jurídica.

La posibilidad de optar entre un reglamento general o reglamentos parciales obedece a criterios de eficacia y proporcionalidad. El desarrollo reglamentario puede acometerse de manera escalonada, priorizando ámbitos de inmediata necesidad (por ejemplo, planeamiento o gestión urbanística) sin tener que esperar a la finalización del cuerpo reglamentario completo. Esta flexibilidad acorta los tiempos de implantación del nuevo modelo, facilita la adaptación organizativa de las administraciones y permite incorporar aprendizajes antes de la eventual integración en un texto único. Se trata, en definitiva, de una herramienta de buena regulación que concilia la urgencia de ciertos desarrollos con la ambición de una codificación reglamentaria sistemática.

La técnica acogida es, además, coherente con la práctica comparada en el derecho urbanístico autonómico, donde se encuentran mandatos de desarrollo con plazo cierto y previsión de reglamentos parciales como alternativas legítimas al reglamento general.

Finalmente, la habilitación contribuye a varios principios de buena regulación:

- Necesidad y eficacia, porque asegura que las determinaciones técnicas imprescindibles para la ejecución de la ley estén disponibles en un horizonte temporal breve.
- Proporcionalidad, al reservar para el reglamento la concreción técnica, evitando sobrecargar la ley con detalles variables.
- Seguridad jurídica, al ofrecer un calendario claro y una cláusula que previene controversias sobre la vigencia competencial.
- Transparencia y eficiencia, al permitir una planificación reglamentaria por fases, con participación y evaluación progresivas, sin paralizar la entrada en vigor de mejoras urgentes.

En suma, la Disposición final segunda es pieza clave del nuevo reparto de fuentes que la ley impulsa: fortalece la colaboración ley–reglamento, facilita un desarrollo temprano y ordenado del contenido técnico imprescindible y evita incertidumbres durante el tránsito desde el modelo anterior, garantizando un marco normativo estable, claro y predecible al servicio del interés general.

4.4. La entrada en vigor.

La opción de fijar la entrada en vigor al mes de su publicación en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana responde a criterios de seguridad jurídica, eficacia aplicativa y buena regulación. La ley introduce un número relevante de novedades institucionales, procedimentales y técnicas que exigen una mínima vacatio legis para su correcta comprensión y despliegue por parte de las administraciones y de los operadores públicos y privados.

En primer lugar, una entrada en vigor inmediata -o con una vacatio abreviada- resultaría imprudente en un texto de amplia reforma, pues multiplicaría las disfunciones en la tramitación de instrumentos de ordenación, en la gestión y en la

disciplina urbanística, así como en la adaptación de modelos y aplicaciones administrativas. El plazo de un mes permite: (i) la difusión de la norma; (ii) la formación básica de personal técnico y jurídico; (iii) la adecuación de formularios, bases de datos y plataformas de tramitación; y (iv) la emisión de instrucciones internas y criterios interpretativos que eviten soluciones divergentes entre administraciones.

En segundo lugar, la opción de un mes aporta certeza práctica superior a la vacatio de veinte días, que -aunque en principio se computa por días naturales- genera en la práctica dudas recurrentes sobre el dies a quo, el dies ad quem y la eventual incidencia de días inhábiles, con el consiguiente riesgo de incidencias procedimentales y contenciosas. El mes es más intuitivo para los destinatarios de la norma, reduce el margen de error en el cómputo y facilita la planificación de los expedientes en curso.

En tercer lugar, esta decisión cohonesta el nuevo reparto de fuentes que asume la ley, con menor detalle legal y recuperación de la colaboración ley–reglamento, con la necesidad de evitar vacíos durante la transición desde el modelo anterior, más reglamentista. La vacatio de un mes favorece que el Consell y las consellerias competentes preparen el despliegue reglamentario y la documentación de apoyo, minimizando solapamientos y garantizando un aterrizaje ordenado.

En suma, el plazo de un mes equilibra celeridad y certeza: es suficientemente breve para no demorar los efectos útiles de la ley y, a la vez, suficiente para asegurar que su aplicación inicial se produzca con pautas homogéneas, previsibles y respetuosas con los principios de necesidad, proporcionalidad y seguridad jurídica.

4. JUSTIFICACIONES FINALES

4.1. IDENTIFICACIÓN DEL TÍTULO COMPETENCIAL.

El anteproyecto se sustenta en la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, reconocida en el artículo 49.1.9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV). Este título estatutario se inserta a su vez en el marco constitucional del artículo 148.1.3 de la Constitución Española (CE), que habilita a las Comunidades Autónomas para asumir competencias en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Con esta doble base -constitucional y estatutaria- la acción normativa de la Generalitat encuentra un fundamento claro y directo para aprobar una ley que estructure el sistema de ordenación territorial y urbanística en el ámbito de la Comunitat Valenciana, defina sus instrumentos, y determine las potestades públicas y los deberes de los particulares que, en lo urbanístico, proyectan el régimen general de la propiedad del suelo.

Ahora bien, el ejercicio de la competencia autonómica ha de articularse de forma cooperativa y respetuosa con los títulos estatales que inciden sobre aspectos concretos del fenómeno urbano. La Constitución distribuye competencias con arreglo a varios títulos que, sin ser “urbanismo”, pueden proyectarse sobre el régimen del suelo y de la ciudad: art. 149.1.1 CE (condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes), art. 149.1.8 CE (legislación civil y ordenación de los registros y seguridad jurídica), art. 149.1.13 CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), art. 149.1.18 CE (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común) y art. 149.1.23 CE (legislación básica sobre protección del medio ambiente). La jurisprudencia constitucional ha perfilado con precisión ese haz de títulos y su delimitación respecto de la competencia exclusiva autonómica en urbanismo.

En particular, la STC 61/1997 clarificó que el urbanismo -entendido como disciplina jurídica de la ordenación de los asentamientos y de la actividad de urbanización y edificación- corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas que lo hayan asumido (como es el caso de la Comunitat Valenciana), sin que el Estado pueda dictar un código urbanístico que imponga un modelo cerrado de planeamiento, gestión o disciplina. Ello no impide que, desde títulos propios, el Estado establezca ciertas condiciones básicas del estatuto de la propiedad urbana o reglas civiles y registrales de alcance general; pero no puede fijar técnicas urbanísticas concretas ni diseñar el sistema de planeamiento o de ejecución que han de emplear las Comunidades Autónomas. La misma sentencia distingue -con carácter estable- lo que son condiciones básicas de igualdad en la posición jurídico-constitucional de los propietarios (ámbito del art. 149.1.1 CE) de lo que es ordenación de la ciudad y política urbanística, que corresponde al legislador autonómico.

Sobre esa base, la STC 141/2014 retoma y sistematiza la doctrina, reiterando que el art. 149.1.1 CE habilita al Estado a establecer condiciones básicas para asegurar la

igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de sus deberes (por ejemplo, umbrales mínimos, garantías comunes o previsiones que aseguren la tutela homogénea de posiciones jurídicas básicas), pero no le faculta para ordenar la ciudad ni para regular técnicas urbanísticas o procedimientos especiales ajenos al procedimiento administrativo común. La sentencia también admite que los arts. 149.1.13 y 149.1.23 CE pueden afectar puntualmente al régimen del suelo cuando exista una relación directa e inmediata con la planificación económica o con la protección del medio ambiente; pero subraya que tales títulos no permiten convertir el urbanismo en un ámbito de bases estatales, que sigue siendo competencia exclusiva autonómica.

En la misma línea, la STC 143/2017 perfila el contenido de la competencia urbanística autonómica, concretando que comprende -entre otras materias- el control del estado de las edificaciones, la definición y control del deber de conservación, la rehabilitación y la regulación de las actuaciones de renovación y regeneración urbana, propias del planeamiento y de la ejecución urbanísticos. La sentencia precisa, además, que el Estado puede intervenir en aspectos civiles y registrales (art. 149.1.8 CE) o de información y transparencia en cuanto procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), pero no para imponer a las Comunidades un modo concreto de ejercer sus potestades urbanísticas ni un determinado instrumento técnico.

El anteproyecto que se somete a consideración se alinea plenamente con esa doctrina. Su objeto es propio de la competencia exclusiva autonómica: configurar el sistema valenciano de ordenación territorial y urbanística, reorganizar los instrumentos (Plan General de carácter directivo y estratégico; instrumentos pormenorizados más ágiles), ordenar la ejecución (sistemas en pie de igualdad, actuaciones integradas y de gestión aislada, actuaciones de dotación) y regular la intervención municipal en la edificación con arreglo a criterios de proporcionalidad y control a posteriori, todo ello sin imponer cargas o técnicas ajenas a las que corresponden a la política urbanística de la Generalitat y de los municipios.

El texto respeta la legislación básica estatal -en especial, el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana- en dos planos complementarios. Primero, acoge los principios que informan el estatuto básico del derecho de propiedad del suelo (deberes de uso, conservación y destino conforme a la ordenación; participación pública en las plusvalías; proporcionalidad de deberes en actuaciones de transformación; equidistribución de beneficios y cargas) y los integra sin reproducir su detalle, de modo que las previsiones autonómicas no desfiguran los elementos comunes garantizados por el Estado. Segundo, ordena los instrumentos, procedimientos y técnicas urbanísticas desde la autonomía normativa que reconoce la jurisprudencia, sin invadir materias reservadas a la legislación básica civil o registral, ni a la protección ambiental de base estatal, ni al procedimiento administrativo común.

En cuanto a la protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), el anteproyecto no sustituye las reglas básicas estatales de evaluación ambiental ni la legislación

sectorial aplicable, sino que coordina su integración en los procedimientos urbanísticos y territoriales y clarifica la distribución de competencias y los puntos de conexión. De esta manera, la ley autonómica se limita a establecer marcos de coordinación y reglas de ordenación de su propio sistema, sin afectar al contenido esencial de la legislación básica ambiental. El resultado es coherente con la jurisprudencia: la competencia estatal para dictar bases ambientales no desnaturaliza ni absorbe la competencia autonómica para ordenar la ciudad y su territorio, ni la habilita para imponer un método de planeamiento o una técnica de ejecución.

Respecto del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), la ley valenciana se sujeta a sus principios y al marco básico vigente en materia de validez, eficacia, revisión y ejecución de los actos administrativos, pero ejerce su competencia para configurar procedimientos especiales propios de la materia urbanística, tanto en planeamiento como en gestión e intervención en la edificación. Esta habilitación ha sido reiteradamente admitida por el Tribunal Constitucional: el Estado puede definir las líneas maestras del procedimiento común y las garantías del administrado, pero no puede regular en detalle los procedimientos especiales urbanísticos ni impedir que las Comunidades Autónomas los configuren con arreglo a sus opciones de política urbanística, siempre que se respeten las reglas comunes.

El ámbito civil y registral (art. 149.1.8 CE) recibe también un tratamiento respetuoso. La ley autonómica no altera el contenido esencial del derecho de propiedad -que se mantiene anclado en el ordenamiento civil- ni regula instituciones registrales; se limita a definir el estatuto urbanístico del suelo conforme a su clase y situación y a articular deberes y cargas vinculados a actuaciones urbanísticas. Cuando la eficacia real de esos deberes exige reflejo registral (por ejemplo, afecciones reales para garantizar el cumplimiento de cargas), el anteproyecto se remite a la legislación estatal y formula previsiones instrumentales que facilitan su constancia, evitando invadir la materia reservada.

La planificación económica (art. 149.1.13 CE) solo opera, conforme a la doctrina, cuando existe una conexión inmediata y directa con medidas de dirección económica. El anteproyecto no convierte esta cláusula en fundamento para imponer condicionantes ajenos a su materia: sus previsiones económicas -impacto presupuestario, sostenibilidad financiera de las actuaciones, y afectación de sustituciones económicas al patrimonio público de suelo- responden a la lógica urbanística de reparto equitativo y de mantenimiento de estándares dotacionales, sin penetrar en la regulación de la política económica general.

El reconocimiento de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE) y su garantía institucional se preservan mediante una distribución funcional clara: la Generalitat dirige la ordenación territorial y establece los marcos de la ordenación urbanística, mientras que los municipios desarrollan su planeamiento y ejercen la intervención en la edificación y el uso del suelo, conforme a las técnicas y títulos que la ley autonómica define. El papel de las entidades supramunicipales se limita a lo que la

ordenación territorial requiera y a las técnicas cooperativas o de coordinación, sin desplazar la titularidad municipal sobre la actividad urbanística ordinaria. Con ello, el anteproyecto respeta la posición constitucional del gobierno local y evita soluciones que la jurisprudencia ha considerado impropias, como la imposición externa de un instrumento o de un método concreto de planeamiento y gestión.

La sistemática de la ley refuerza esta lectura competencial. El Título Preliminar define objeto, principios, conceptos y clases y situaciones del suelo con un nivel de abstracción suficiente, de modo que los desarrollos reglamentarios y las decisiones de planeamiento encuentren un marco estable sin petrificar la técnica urbanística. El Título de Planeamiento apuesta por un Plan General directivo y estratégico y por instrumentos pormenorizados más ágiles; esta opción -plenamente inserta en la competencia autonómica- flexibiliza el sistema y evita documentaciones enciclopédicas. La ejecución se ordena con pluralidad de sistemas y con una ejecución por gestión aislada para supuestos concretos, lo que permite un ajuste proporcional de deberes en función del incremento de aprovechamiento. La intervención en la edificación se simplifica con la declaración responsable como título ordinario en actuaciones de baja y media complejidad, reservando la licencia a un catálogo reducido de supuestos; el control se desplaza, cuando procede, a la inspección y al restablecimiento del orden urbanístico, en línea con la jurisprudencia que reconoce a las Comunidades la titularidad de las potestades de inspección y disciplina urbanísticas.

El tratamiento de las actuaciones de dotación -ligadas al incremento de aprovechamiento en suelo urbano- ilustra la congruencia con la doctrina constitucional: se fijan criterios objetivos para medir la suficiencia de dotaciones en el entorno homogéneo, se anclan los deberes a ese incremento, y se establece un orden de prelación en su cumplimiento (preferencia por cesión de suelo o edificabilidad no lucrativa y, subsidiariamente, por sustitución económica afectada al patrimonio público de suelo). Esta técnica urbanística es propia de la competencia autonómica; al mismo tiempo, respeta el núcleo básico estatal sobre deberes y cargas y la participación pública en plusvalías.

Por último, la ley integra la evaluación ambiental y los informes sectoriales sin duplicidades y con plazos y puntos de conexión definidos, lo que mejora la coordinación interadministrativa sin “procedimentalizar” desde la ley autonómica aquello que ya establecen las normas básicas estatales. El resultado es un procedimiento urbanístico especial claro, compatible con el procedimiento administrativo común, que reduce cargas y evita tiempos muertos, a la par que fortalece la seguridad jurídica del administrado y del inversor.

En conclusión, el anteproyecto ejercita correctamente el título competencial autonómico en materia de ordenación del territorio y urbanismo (art. 49.1.9 EACV en relación con el 148.1.3 CE), armoniza su contenido con los títulos estatales que pueden incidir sobre el fenómeno urbano (arts. 149.1.1, 8, 13, 18 y 23 CE), y respeta los límites fijados por la jurisprudencia constitucional: el Estado garantiza condiciones básicas de igualdad y tutela civil-registral, así como bases en materia

ambiental y de procedimiento común; la Comunitat Valenciana ordena su territorio y su ciudad, elige sus instrumentos y define sus procedimientos especiales y sus técnicas de ejecución y control. La ley, por tanto, no invade ámbitos ajenos ni se autolimita indebidamente: se sitúa en el lugar en que debe estar una ley autonómica de suelo moderna, clara y funcional, que ofrece a las administraciones y a la ciudadanía un marco estable y predecible para la toma de decisiones públicas y privadas en el territorio.

4.2. ALTERNATIVAS REGULATORIAS: NECESIDAD Y OPORTUNIDAD.

En este apartado se examinan, desde una perspectiva de buena regulación, las alternativas disponibles para abordar las disfunciones detectadas en el sistema valenciano de ordenación territorial y urbanística, con el fin de justificar la opción normativa finalmente propuesta y acreditar su necesidad y proporcionalidad. El análisis se vertebra en torno a la opción cero o de no intervención legislativa, a diversas opciones parciales y a la opción integral adoptada.

1. Opción cero: no reformar el marco legal vigente.

Mantener sin cambios TRLOTUP supondría confiar la mejora del sistema a instrumentos no normativos (circulares, guías técnicas, formación) y a ajustes organizativos internos. Esta alternativa presenta ventajas aparentes: evita costes inmediatos de adaptación, mantiene la familiaridad de los operadores y elude el riesgo de transiciones complejas. Sin embargo, el diagnóstico acumulado evidencia que la insatisfacción con los resultados prácticos (dilaciones en la aprobación del planeamiento y en el otorgamiento de títulos habilitantes, rigidez procedimental y casuismo normativo) no se corrige con medidas blandas. La propia memoria constata que “no parece que pueda alterarse la situación descrita sin un previo cambio normativo”, descartando que la sola mejora de prácticas administrativas o el uso de instrumentos guía baste para revertir el problema.

Además, la estabilidad formal encubre una inestabilidad material: la acumulación de reformas puntuales en los últimos años ha fragmentado la regulación, generando solapamientos, remisiones cruzadas y reglas de difícil integración práctica. “La regulación actual [...] ha dado lugar a una regulación confusa que no es de fácil comprensión e interpretación”, concluye la memoria, por lo que perseverar en el statu quo perpetuaría esa inseguridad.

2. Opciones parciales.

a) Desarrollo reglamentario del TRLOTUP.

Podría intentarse un reglamento general para racionalizar procedimientos, tipificar documentos y estandarizar contenidos. Con todo, el propio TRLOTUP “entra ya en detalles que no podrían ser alterados por el reglamento”, lo que limita la capacidad del desarrollo reglamentario para corregir rigideces fijadas en la ley. La memoria, tras valorar expresamente esta vía, la considera insuficiente para alcanzar los objetivos de simplificación y claridad perseguidos.

b) Nuevas “leyes de medidas” o reformas parciales del TRLOTUP.

Esta senda -ensayada reiteradamente- añade capas sobre un armazón ya complejo. Las Directrices de técnica normativa recomiendan utilizar con carácter restrictivo las disposiciones modificativas y, ante cambios sustanciales, aprobar un nuevo texto en lugar de acumular reformas; “como norma general, es preferible la

aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones". La memoria recoge y hace suya esta pauta, también prevista en el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, concluyendo que otra ronda de modificaciones parciales no resolvería la falta de sistemática y el exceso de casuismo existentes.

c) Una ley sectorial de "simplificación" limitada a trámites o a la intervención en la edificación.

Aunque podría ofrecer mejoras puntuales, su efecto sería necesariamente acotado y correría el riesgo de desajustar el conjunto, al no reordenar los instrumentos, la relación ley–reglamento ni el régimen transitorio. La experiencia comparada y la propia práctica autonómica muestran que las mejoras duraderas exigen reequilibrar las fuentes (ley para principios y estructura; reglamento para el detalle) y clarificar la arquitectura del planeamiento y la gestión, algo que no logra una intervención parcial. La memoria subraya precisamente la necesidad de "restablecer [...] la tradicional colaboración normativa entre ley y reglamento", ausente en la última década.

3. Opción elegida: aprobación de una nueva Ley del Suelo de la Comunitat Valenciana.

La alternativa seleccionada consiste en sustituir el TRLOTUP por un nuevo texto legal, de estructura clara y lenguaje comprensible, que delimite con nitidez el contenido propio de la ley y remita al reglamento aquello que, por su naturaleza técnica y cambiante, requiera flexibilidad. Esta opción se justifica por razones de necesidad, eficacia y seguridad jurídica, conforme a los principios del artículo 129 de la Ley 39/2015, que la memoria asume expresamente como guía metodológica.

En el plano de la necesidad, el cambio de ley es el único medio apto para corregir rigideces insertas en el rango legal (clases y documentos de planeamiento, relación entre instrumentos, distribución de contenidos, títulos habilitantes y su graduación, régimen de gestión y actuaciones de dotación). Ni la inacción ni el reglamento podrían, por sí solos, reordenar estos elementos ni depurar el casuismo acumulado. La memoria, tras valorar la opción reglamentaria, descarta su suficiencia y reivindica un rediseño integral del armazón legal.

Desde la proporcionalidad, la intervención se circunscribe al núcleo estructural imprescindible y evita invasiones innecesarias: el anteproyecto respeta y acoge la legislación básica estatal -en especial el TRLSRU-, integrando sus principios (estatuto de la propiedad, proporcionalidad de deberes, participación pública en plusvalías, equidistribución) sin reproducirla ni desnaturalizarla. La ley autonómica se limita a ordenar el sistema propio, coordinando -que no sustituyendo- la evaluación ambiental estratégica y el resto de legislación sectorial aplicable.

La eficacia se apoya en dos palancas. La primera es la colaboración ley–reglamento: el texto legal concentra principios y determinaciones esenciales, y

habilita un desarrollo reglamentario ágil, incluso por fases, para acelerar la implantación práctica sin sacrificar calidad técnica. La memoria explica que esta arquitectura evita el "reglamentismo" en la ley y, a la vez, impide que la falta de reglamento paralice su eficacia inmediata. La segunda palanca es la clarificación documental y procedimental de los instrumentos de planeamiento y de los títulos habilitantes, con estándares mínimos de documentación y la consolidación de memorias justificativas que describan alternativas y ponderen informes, conforme a la legislación básica.

4. Costes y beneficios esperados.

Los costes de la opción elegida son reales pero acotados y manejables: (i) adaptación de ordenanzas y de bases de datos municipales; (ii) formación de personal técnico y jurídico; (iii) adecuación de expedientes en tramitación al régimen transitorio; y (iv) elaboración y aprobación de los reglamentos de desarrollo, previsiblemente de manera escalonada. La memoria prevé precisamente una habilitación reglamentaria flexible para ordenar esa transición y evitar vacíos funcionales, reduciendo litigiosidad y manteniendo la aplicabilidad inmediata de la ley.

En el lado de los beneficios, la nueva ley: (i) refuerza la seguridad jurídica al ofrecer un cuerpo coherente, sistemático y legible, sin remiendos acumulativos; (ii) mejora la previsibilidad y la eficiencia al racionalizar procedimientos y documentos, con reglas claras de prevalencia interna y mínimos documentales; (iii) alinea el sistema con las mejores prácticas autonómicas recientes en materia de intervención proporcional en la edificación (uso graduado de licencias, declaraciones responsables y comunicaciones), sin rebasar el marco básico estatal; y (iv) restablece un reparto de fuentes que permita a la ley permanecer estable mientras el reglamento actualiza la casuística técnica.

5. Por qué es la mínima intervención suficiente.

La opción elegida no persigue reescribir el urbanismo valenciano desde cero, sino reordenar y simplificar su armazón para que funcione mejor. Es mínima porque se limita a: (a) fijar principios, finalidades y bloques competenciales; (b) redefinir la arquitectura de instrumentos (general/ pormenorizado; simplificado para pequeños municipios) y su documentación esencial; (c) establecer un marco claro de gestión y de títulos habilitantes, graduado según el impacto de las actuaciones; y (d) ordenar la disciplina urbanística con garantías, evitando duplicidades y detallismo impropio de ley. Es suficiente porque ataja las causas estructurales de la ineficacia (rigidez legal, dispersión normativa, confusión documental), a la vez que deja al reglamento -más dúctil- la concreción técnica y la adaptación a la evolución práctica, con un calendario razonable y mecanismos de transición que el propio texto expone.

Finalmente, la alternativa escogida se alinea con los principios de buena regulación (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y

eficiencia) y con las Directrices de técnica normativa, que abogan por textos claros, autosuficientes y sistemáticos, y por preferir una nueva disposición cuando las modificaciones son de calado. Esta pauta, asumida en la memoria, ofrece al conjunto de operadores -administraciones, profesionales y ciudadanía- un marco estable, predecible e inteligible, apto para sostener en el tiempo la política urbanística autonómica y su colaboración con el mundo local.

4.3. IMPACTO PRESUPUESTARIO Y ECONÓMICO.

El anteproyecto, por su naturaleza y por las opciones de diseño que adopta, no genera incrementos de gasto estructural para la Generalitat ni para los ayuntamientos. Antes, al contrario, ordena y simplifica procedimientos, racionaliza instrumentos y desplaza cargas hacia momentos y sujetos donde su tratamiento resulta más eficiente, de forma que el balance esperado es de neutralidad presupuestaria y de impacto económico favorable. A continuación, se detalla esta valoración, desagregando por niveles administrativos y por bloques materiales de la norma.

1. Incidencia en la Generalitat.

La ley no crea nuevos organismos, entes instrumentales ni unidades administrativas estables. Consolida la arquitectura existente y, en particular, se apoya en la Agencia Valenciana de Protección del Territorio como instrumento de colaboración con los municipios en suelo no urbanizable, sin alterar su naturaleza ni sus fines. La dirección de la ordenación territorial se ejerce con los medios ya adscritos, reforzando la coordinación interadministrativa mediante reglas de procedimiento y de distribución de funciones, no mediante nuevas estructuras.

Los eventuales costes de formación y adaptación interna a los nuevos procedimientos (especialmente en materia de digitalización y tramitación integrada) se consideran de baja intensidad y abordables con cargo a créditos ordinarios de funcionamiento, pues no exigen tecnologías o plataformas inéditas, sino la adaptación de herramientas ya implantadas en la Administración de la Generalitat y en su sector público instrumental. En términos de gasto corriente, la simplificación que introduce el anteproyecto tiende a reducir solicitudes de informes reiterados o innecesarios y a acortar tramitaciones complejas, con el consiguiente ahorro de tiempo de personal y de costes indirectos de gestión.

2. Incidencia en los municipios.

El Título relativo a la intervención en la edificación sustituye, como regla general, la autorización intensiva por declaración responsable o comunicación previa, reservando la licencia a un catálogo limitado de actos de mayor entidad o impacto. Esta opción tiene tres efectos presupuestarios directos:

-Disminución del coste unitario de tramitación de expedientes ordinarios, al reducir comprobaciones previas y trasladar parte del control al momento de la inspección. El expediente es más breve, con menos requerimientos y con mayor estandarización documental.

-Reorientación del esfuerzo técnico hacia expedientes de mayor complejidad y hacia la disciplina urbanística, lo que mejora la eficacia del servicio sin demandar más personal.

-Ajuste de tasas: la normativa de precios públicos y tasas exige correlación entre cuota y coste del servicio. La simplificación procedimental permite a los municipios adecuar sus ordenanzas fiscales para mantener el equilibrio financiero sin incremento del esfuerzo fiscal global, al tiempo que reflejan el menor coste de expedientes ordinarios y el mayor esfuerzo en los complejos.

La ampliación del uso de Entidades de Colaboración Urbanística como verificación técnica voluntaria añade capacidad sin exigir dotaciones municipales adicionales: el coste lo asume el interesado, con control público de calidad y de independencia. Esto descongestiona los servicios técnicos y acorta plazos de resolución, con efectos positivos sobre la actividad económica local y sin traslación de gasto a la hacienda municipal.

3. Planeamiento y evaluación.

El cambio de enfoque del Plan General -que pasa a ser directivo y estratégico- reduce la extensión y la carga de actualización del planeamiento estructural. La ordenación pormenorizada se traslada a instrumentos más ágiles, de tramitación menos costosa y más fácilmente revisables. Esta racionalización evita la elaboración de documentos enciclopédicos, disminuye contratación externa especializada de gran alcance y facilita modificaciones parciales menos onerosas.

La integración procedimental y la mejor delimitación de puntos de conexión con los informes sectoriales y con la evaluación ambiental recortan tiempos muertos y evitan duplicidades, lo que supone ahorro de costes de personal y de asistencia técnica. La previsión de plazos máximos y de silencio en supuestos tasados aumenta la certidumbre temporal de los expedientes, un factor que reduce costes financieros para promotores y cooperadores públicos, sin añadir carga a los presupuestos.

4. Ejecución urbanística y actuaciones de dotación.

La regulación de la ejecución parte del principio de que los deberes urbanísticos se proporcionan al beneficio que obtiene quien actúa. La pluralidad de sistemas (incluida la ejecución por gestión aislada en supuestos tasados) permite seleccionar la herramienta que minimiza costes de transacción y evita desplegar estructuras complejas cuando el supuesto no lo requiere.

Las actuaciones de dotación en suelo urbano, vinculadas a incrementos de aprovechamiento, garantizan el mantenimiento o refuerzo del estándar de dotaciones públicas en el área homogénea afectada. El coste del refuerzo lo asume el promotor a través de la cesión de suelo o edificabilidad no lucrativa, y sólo subsidiariamente mediante su equivalente económico, que se afecta al patrimonio público de suelo. De este modo, las demandas adicionales sobre redes y equipamientos no tensionan el presupuesto municipal, y además se generan recursos finalistas para políticas de suelo y vivienda.

El reparto equitativo de beneficios y cargas y la participación pública en plusvalías se mantienen en los términos básicos, lo que ofrece ingresos no tributarios de carácter finalista (suelo, aprovechamiento o su equivalente) que no dependen de incrementos de gasto y contribuyen a la sostenibilidad de la acción urbanística pública.

5. Disciplina y protección del territorio.

El reforzamiento de la disciplina urbanística no conlleva estructuras nuevas. La coordinación con la Agencia Valenciana de Protección del Territorio y la concentración del control en la inspección y el restablecimiento del orden urbanístico permiten emplear mejor los recursos existentes. La tipificación y graduación clara de medidas y sanciones facilita su aplicación y reduce litigiosidad, con el correlativo ahorro de costes legales.

6. Digitalización y simplificación documental.

La tramitación íntegramente digital, la estandarización de formularios, la posibilidad de expediente único cuando concurren instrumentos conectados y la eliminación de documentación redundante reducen costes de archivo, notificaciones y reproducción de planos y memorias. A medio plazo, estos ahorros compensan sobradamente la inversión menor en adaptación de los sistemas informáticos y en formación del personal.

7. Impacto económico: dinamización y certidumbre.

El principal efecto económico de la ley es dinamizador:

-Reducción de tiempos: los plazos ciertos y la simplificación de títulos habilitantes acortan la economía de espera de obras de rehabilitación, cambio de uso o pequeñas ampliaciones, que constituyen la mayor parte de la actividad edificatoria corriente.

-Certidumbre regulatoria: un sistema de planeamiento más ligero y fácilmente actualizable disminuye el riesgo de obsolescencia normativa y de litigiosidad; esto abarata el coste de capital en promociones y proyectos públicos y privados.

-Mejora del parque edificado: la facilidad para acometer intervenciones de accesibilidad, eficiencia energética y conservación tiene efectos positivos en la economía doméstica (ahorro energético) y en sectores profesionales locales (oficios, ingeniería, arquitectura, suministros), con carácter contra cíclico.

-Eficiencia del gasto público: al evitar que las operaciones de intensificación carguen sobre el presupuesto municipal, y al destinar las sustituciones económicas al patrimonio público de suelo, los recursos se emplean en políticas finalistas sin necesidad de incrementar ingresos tributarios.

A efectos ilustrativos, puede señalarse que una reducción de seis a tres meses en la obtención del título habilitante en actuaciones ordinarias acorta el periodo de financiación intermedia, reduce costes financieros para pequeñas y medianas empresas locales y adelanta el impacto en empleo y consumo asociado a la obra. Aunque estos efectos dependen de la coyuntura, la estructura de incentivos que crea la ley los hace sistemáticos y no meramente contingentes.

8. Costes de transición y medidas de acompañamiento

Todo cambio normativo exige una transición ordenada. Los posibles costes -revisión de ordenanzas municipales de tramitación y fiscales; formación de personal; adaptación de pliegos y modelos- son acotados y pueden abordarse con medidas de acompañamiento de bajo coste: modelos tipo de ordenanza de intervención en la edificación y de tasas, guías de tramitación digital, manuales de uso de entidades de colaboración y plantillas de informes urbanísticos. La previsión de disposiciones transitorias que atienden al estado de tramitación de los expedientes evita la repetición de actuaciones y, por tanto, minimiza el coste de adaptación.

9. Efectos en el medio rural y en municipios de menor tamaño

La simplificación de instrumentos y procedimientos tiene un efecto especialmente positivo en municipios con menor capacidad técnica. La reducción del catálogo de licencias, la estandarización de declaraciones responsables y la posibilidad de apoyarse en entidades de colaboración permiten mantener un nivel adecuado de servicio sin incrementar plantillas. La coordinación con la Agencia Valenciana de Protección del Territorio en suelo no urbanizable alivia cargas de vigilancia y procedimiento en ámbitos donde los recursos son más limitados.

10. Síntesis del balance

En conjunto, la norma no impone nuevos gastos estructurales ni para la Generalitat ni para los ayuntamientos. Los costes de adaptación son puntuales y asumibles con medios ordinarios; los ahorros proceden de la simplificación, de la digitalización y de la mejor asignación de recursos a tareas de mayor valor público. En el plano económico, la ley acelera decisiones de inversión, reduce el coste de oportunidad del tiempo administrativo y orienta los retornos urbanísticos hacia finalidades públicas sin cargar sobre los presupuestos.

Por todo ello, el impacto presupuestario puede calificarse como nulo o moderadamente favorable, y el impacto económico, como positivo y sostenido, al crear un entorno regulatorio estable, predecible y eficiente para la actividad urbanística ordinaria y para la mejora del parque edificado.

4.4. ANÁLISIS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

La simplificación administrativa es un eje vertebrador del anteproyecto y no un añadido marginal. Se concibe como una estrategia transversal que actúa en todas las fases de la actividad urbanística -ordenación, ejecución, intervención y disciplina- y que se apoya en cinco pilares: claridad competencial, racionalización de instrumentos, reducción de cargas y tiempos, digitalización plena y proporcionalidad del control. El objetivo es doble: ofrecer a la ciudadanía y a los operadores un sistema comprensible y predecible, y permitir a las administraciones concentrar sus recursos donde aportan más valor público.

En planeamiento, la simplificación se logra mediante un cambio de enfoque. El Plan General adopta naturaleza directiva y estratégica: define modelo territorial, objetivos, criterios y parámetros clave, y deja la ordenación pormenorizada a instrumentos más ágiles y fácilmente actualizables. Con ello, se evita elaborar documentos enciclopédicos de difícil gestión y se facilita que el planeamiento evolucione sin bloqueos. La ley ordena la tramitación con una secuencia de hitos claros, plazos máximos y una delimitación precisa de informes sectoriales: qué administración informa, sobre qué extremos, con qué carácter (preceptivo y, en su caso, vinculante) y en qué punto de conexión del procedimiento. Esta delimitación impide la reiteración de informes sobre la misma cuestión y previene dilaciones por consultas genéricas. Cuando un informe no se emite en plazo y no está legalmente previsto su carácter vinculante, la regla es que el procedimiento no se detenga.

La evaluación ambiental se integra sin duplicidades. No se crea un itinerario paralelo, sino que se establecen mecanismos de coordinación para que el documento ambiental y el urbanístico avancen de forma acompasada, evitando rehacer trámites y documentos por diferencias de formato o por falta de sincronía. La ley acota el contenido mínimo de cada instrumento y remite a guías técnicas y a la normativa ambiental para los detalles metodológicos, lo que favorece la estandarización y reduce márgenes de interpretación que generan requerimientos añadidos.

La documentación se simplifica con un criterio: cada dato se aporta una sola vez. Se permite la incorporación por referencia de información que ya obra en poder de una administración, se eliminan anexos reiterativos y se sustituye, cuando es posible, certificación por declaración responsable, sin merma de verificabilidad. La tramitación es digital desde el inicio: presentación telemática, notificaciones electrónicas, planos y memorias en formatos interoperables, y expediente único cuando concurren instrumentos interrelacionados. Este último aspecto evita trámites sucesivos con idénticos contenidos y ofrece al órgano sustantivo una visión completa del expediente.

En gestión y ejecución, la simplificación se plasma en tres decisiones. Primero, la ley conserva la pluralidad de sistemas y sitúa en pie de igualdad las opciones de ejecución pública y privada, incluida la figura del agente urbanizador, para que cada

municipio elija la vía más eficiente según el caso, evitando imponer un itinerario único que encarece y ralentiza. Segundo, se regula la ejecución por gestión aislada para supuestos que, por su escala o naturaleza, no precisan la rigidez de una actuación integrada, con reglas claras de equidistribución y de garantías. Tercero, se ordena con precisión el ciclo de la gestión (aprobación, proyecto de reparcelación o instrumento equivalente, afecciones reales, cuenta de liquidación definitiva y cierre), con modelos tipo y contenido tasado, de manera que el operador sepa qué debe presentar, cuándo y para qué. La claridad en las afecciones y su constancia registral refuerzan la trazabilidad de los deberes, reduce litigiosidad y evita requerimientos cruzados entre Catastro, Registro y Ayuntamiento.

En actuaciones de dotación, la simplificación convive con la garantía de suficiencia de redes. La ley vincula los deberes al incremento de aprovechamiento y mide la suficiencia dotacional en el área homogénea del entorno afectado. Este enfoque objetivo evita negociaciones ad hoc en cada expediente, define un orden de cumplimiento (preferencia por suelo o edificabilidad no lucrativa; subsidiariamente, equivalente económico afectado al patrimonio público de suelo) y reduce los tiempos para acordar y verificar las compensaciones. El resultado es un esquema comprensible, perfectamente aplicable por municipios con distintas capacidades técnicas, que mantiene el estándar urbano sin multiplicar informes y cálculos distintos para casos similares.

La intervención en la edificación y el uso del suelo concentra una parte decisiva de la simplificación. La regla general es la declaración responsable o, en su caso, la comunicación previa, reservándose la licencia a un catálogo tasado de actos por su complejidad o impacto. Esta reasignación responde a un principio de proporcionalidad: no todas las actuaciones requieren el mismo grado de control previo. La declaración responsable se acompaña de un contenido definido, efectos inmediatos y deberes claros del declarante; la administración conserva la potestad de verificar y, si procede, restablecer la legalidad con medidas proporcionadas. Se reduce la carga documental (planos y memorias esenciales, acreditaciones técnicas estrictamente necesarias) y se estandarizan formularios. Cuando la naturaleza de la actuación lo aconseja, la comprobación previa puede realizarse por Entidades de Colaboración Urbanística, bajo control público y con requisitos de independencia y solvencia. Esta colaboración no privatiza la potestad de control: la complementa y, sobre todo, libera recursos para la inspección y la atención de expedientes complejos.

La disciplina urbanística se orienta a un modelo preventivo y eficaz. La claridad de los títulos habilitantes y de los deberes de conservación facilita detectar con prontitud las infracciones y aplicar medidas cautelares cuando son necesarias, evitando que el procedimiento sancionador se convierta en el único instrumento de reacción. La coordinación con la Agencia Valenciana de Protección del Territorio en suelo no urbanizable y la previsión de criterios objetivos de prioridad en la inspección permiten a municipios y Generalitat concentrar recursos donde el daño potencial es mayor. La graduación de medidas y sanciones, descritas con precisión

y con plazos definidos, reduce márgenes de discrecionalidad y las consiguientes controversias.

La simplificación se apoya en herramientas horizontales. En primer lugar, un léxico homogéneo y definiciones claras en el Título preliminar: cada término técnico se usa en el mismo sentido en toda la ley. En segundo lugar, reglas de interoperabilidad documental: la administración no puede exigir documentos ya presentados ante otra administración; cuando un informe sectorial es preceptivo, debe emitirse sobre un contenido tasado y con plazo cierto. En tercer lugar, guías y modelos: la ley prevé que la conselleria competente apruebe modelos de declaración responsable, proyectos tipo en gestión y cuentas de liquidación estandarizadas, que los municipios podrán adoptar directamente o adaptar mínimamente. Estas guías no crean derecho nuevo, pero acortan la curva de aprendizaje y promueven prácticas homogéneas, en beneficio de la seguridad jurídica.

La estrategia tiene además un componente de seguimiento. La propia ley prevé que, en un plazo razonable desde su entrada en vigor, se realice una evaluación con indicadores sencillos: tiempos medios de tramitación por tipo de expediente, porcentaje de declaraciones responsables frente a licencias, número de informes fuera de plazo, volumen de incidencias detectadas en control a posteriori, y grado de adopción de tramitación digital. Esta evaluación permite ajustar procedimientos por vía reglamentaria y orientar la formación del personal técnico y jurídico de los municipios.

Conviene subrayar que simplificar no es desregular. La ley no rebaja garantías: las reubica donde resultan más eficaces. El control a priori se reserva para actuaciones de mayor impacto; en las restantes, la administración verifica a posteriori con apoyo de la inspección y con trazabilidad registral de los deberes. La protección del interés general se refuerza al dedicar más tiempo a lo sustantivo (suficiencia de dotaciones, cumplimiento de deberes, seguridad y accesibilidad de las obras) y menos a lo burocrático (duplicidades documentales, informes reiterados, validaciones formales sin valor añadido).

Para los operadores privados, la simplificación aporta certeza y tiempo. Con plazos definidos y documentos tipo, los proyectos se planifican mejor y los costes financieros disminuyen. Para las personas y las comunidades de propietarios, la facilidad para acometer rehabilitación, accesibilidad y eficiencia energética se traduce en mejoras reales en su entorno y en su economía. Para los municipios, la reducción de expedientes intensivos y la estandarización de trámites libera horas de personal para tareas de planificación, inspección y atención directa.

La simplificación tiene, por último, una dimensión territorial. En municipios pequeños o con menor capacidad técnica, un sistema basado en declaraciones responsables estandarizadas, catálogos claros de actos sujetos a licencia, modelos de gestión y la posibilidad de apoyo en entidades de colaboración reduce la dependencia de contrataciones externas y mejora la igualdad de acceso a la

normativa para ciudadanía y empresas, evitando que la complejidad sea un freno para la mejora del parque edificado o para iniciativas económicas de escala local.

En suma, el programa de simplificación del anteproyecto ordena, aclara y acorta. Ordena, al fijar el papel de cada instrumento y de cada administración. Aclara, al definir contenidos mínimos, puntos de conexión y estándares documentales. Acorta, al establecer plazos, permitir el expediente único y trasladar el control intensivo donde aporta más garantías. El resultado es un sistema más ligero, más seguro y previsible, que reduce costes administrativos y libera recursos públicos, sin renunciar a la calidad del entorno urbano ni a la tutela del interés general.

4.5. INCIDENCIA MUNICIPIOS CON RIESGO DE DESPOBLACIÓN.

El anteproyecto incorpora un enfoque explícito de apoyo al medio rural y a los municipios con riesgo de despoblación. No se limita a proclamar la cohesión territorial como principio; traduce esa finalidad en instrumentos concretos que alivian cargas administrativas, facilitan proyectos de vida y actividad económica en los pueblos y refuerzan la protección efectiva del territorio. Este enfoque se alinea con la Ley 5/2023, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial, que diagnostica la magnitud del reto en la Comunitat Valenciana (pérdidas continuadas de población y envejecimiento acentuado en un número significativo de municipios) y demanda respuestas normativas estables y operativas.

1) Planeamiento adaptado y menos costoso: el plan urbanístico simplificado.

La medida estructural es la creación del plan urbanístico simplificado para municipios de menos de 1.000 habitantes y para aquellos declarados en riesgo de despoblación. Este instrumento asume el valor y los efectos del plan general y del plan pormenorizado en un único documento, con la ordenación completa del municipio. Con ello se evita el coste -económico y técnico- de elaborar varios planes de gran complejidad, inasumible para muchos ayuntamientos pequeños. Además, el plan simplificado permite delimitar pequeñas áreas de crecimiento residencial contiguas a la trama existente, con exigencias proporcionadas, y prever un ámbito acotado para nuevas actividades industriales, artesanales o de servicios a la producción, dimensionado a la escala local. Esta combinación hace viable acoger nuevas familias y mantener actividad económica sin alterar la identidad del núcleo ni imponer estándares diseñados para realidades urbanas mayores.

La racionalidad del plan simplificado no es sólo técnica: al reducir trámites, informes y documentación, acorta tiempos y baja barreras de entrada para iniciativas privadas y públicas de pequeña escala, habituales en el medio rural. Este ajuste de la herramienta de planeamiento a la realidad municipal constituye, por sí mismo, una política contra la despoblación: donde el planeamiento deja de ser una valla infranqueable, los proyectos dejan de desistirse por fatiga administrativa.

2) Suelo no urbanizable al servicio del territorio: DIC y patrimonio rural.

El anteproyecto reordena el uso del suelo no urbanizable para posibilitar -con garantías- la implantación de infraestructuras y dotaciones esenciales para la población rural (abastecimiento, energías renovables de pequeña escala, equipamientos comunitarios) cuando su necesidad territorial esté justificada. Ello evita traslados costosos a suelos impropios y ofrece proximidad de servicios en comarcas con baja densidad.

A la vez, se habilita la reconstrucción y reutilización de edificaciones tradicionales para usos compatibles, dando nueva vida a un patrimonio que, de otro modo, quedaría abandonado. Esta posibilidad activa inversión local -alojamiento rural,

microservicios, iniciativas culturales- y fija población desde el aprovechamiento inteligente del parque existente. El texto contempla también crecimientos residenciales controlados en núcleos rurales -limitados, con coherencia tipológica- para atender demanda endógena sin quebrar el carácter de los pueblos.

En este contexto, el régimen de Declaraciones de Interés Comunitario (DIC) actúa como vía flexible para canalizar actividades productivas, dotacionales o de servicios en suelo no urbanizable cuando exista relevancia territorial y se asegure la integración ambiental y paisajística. Se fija un plazo máximo para resolver la DIC, vinculado a un hito objetivo del procedimiento (anuncio de información pública), lo que aporta previsibilidad temporal. Se regula el canon con criterios claros, prevé exenciones y bonificaciones y, como novedad clave, autoriza bonificaciones de hasta el 90 % del canon en municipios en riesgo de despoblación, a propuesta del ayuntamiento. Esta herramienta permite atraer iniciativas donde más falta hacen, sin renunciar a garantías públicas ni a retornos locales, pues la recaudación se integra en el patrimonio municipal de suelo.

La seguridad jurídica del régimen DIC -reglas claras, plazos, condicionamiento a licencias y anotación registral de las afecciones- es decisiva en el medio rural: transforma la percepción del suelo no urbanizable desde el “no se puede” hacia el “se puede ordenar y justificar”. El resultado práctico es oportunidad para proyectos con escala rural que no precisan un desarrollo urbanístico completo, pero que son críticos para sostener población y actividad.

3) Simplificación y digitalización: menos trabas donde menos capacidad hay.

La lucha contra la despoblación exige una administración proporcionada. Por eso el anteproyecto prohíbe exigir documentación distinta de la prevista y permite integrar piezas en un expediente único cuando resulte posible, reforzando la trazabilidad y la comprensión del procedimiento. Esta regla descarga a los ayuntamientos de requerimientos redundantes y a los promotores de costes superfluos, algo especialmente valioso en municipios con plantillas reducidas y tejido empresarial micro.

En intervención en la edificación, la declaración responsable y la comunicación previa se consolidan como títulos ordinarios para actuaciones de menor entidad. Esta opción acorta plazos y facilita rehabilitación, accesibilidad y mejora energética del parque rural, con impacto directo en la habitabilidad y en el ahorro doméstico. La colaboración de entidades de verificación bajo control público suma capacidad técnica sin tensionar presupuestos municipales, y reduce el coste de oportunidad del tiempo administrativo en entornos de baja escala.

4) Disciplina eficaz y apoyo autonómico en suelo no urbanizable.

La tutela del territorio es condición de posibilidad de cualquier estrategia anti-despoblación: sin disciplina eficaz, se degrada el paisaje, se desincentiva la inversión ordenada y se castiga a quien cumple. El anteproyecto refuerza la

competencia autonómica concurrente para sancionar y restaurar en infracciones graves o muy graves en suelo no urbanizable, y ordena la Agencia Valenciana de Protección del Territorio como órgano especializado encargado de ejercer esas potestades y de cooperar con los municipios, que pueden delegar en ella. La sustitución autonómica frente a inacción municipal se prevé en supuestos tasados y con garantías, asegurando que el territorio no quede desprotegido por falta de medios locales.

Este modelo libera a los ayuntamientos pequeños de litigios complejos, homogeneiza la reacción frente al abuso y restaura con mayor prontitud, lo que mejora el clima de confianza para quienes quieren invertir y quedarse en el pueblo. La continuidad institucional de la Agencia y su vocación de asistencia están ya consolidadas en el marco vigente, que el anteproyecto mantiene y perfecciona.

5) Coherencia con las políticas sectoriales frente al reto demográfico.

La ley valenciana de equidad territorial y lucha contra el despoblamiento fija líneas de energía, agua, cultura, seguridad y emergencias con prioridad en municipios en riesgo, incluyendo apoyo a comunidades energéticas locales, eficiencia en instalaciones públicas, mejora de acceso a la cultura y planificación logística para emergencias en estos territorios. El marco urbanístico propuesto se coordina con esas actuaciones, al facilitar su localización y tramitación mediante reglas claras, procedimientos ágiles y figuras como la DIC. De este modo, la ordenación del territorio se convierte en palanca para desplegar políticas sectoriales que fijan población y mejoran servicios en el interior.

6) Resultado esperado: arraigo y oportunidades.

En conjunto, las medidas descritas dibujan un circuito completo: planeamiento proporcionado (plan simplificado), uso diligente del suelo no urbanizable (DIC con seguridad jurídica y bonificaciones en riesgo demográfico), procedimientos más cortos y claros (integración documental y títulos responsables) y disciplina eficaz con apoyo autonómico allí donde los recursos municipales son escasos. Todo ello reduce la incertidumbre, acerca servicios y actividad a la escala comarcal, activa la rehabilitación de viviendas y edificaciones tradicionales, y permite crecer lo justo para mantener abierto el ciclo generacional en los pueblos. Es, en suma, una alfombra jurídica para que las decisiones de quedarse, volver o emprender en el medio rural sean viables.

Este planteamiento no sustituye a las políticas demográficas, fiscales o de servicios públicos, pero sí les proporciona un soporte ordenado y ágil. La lucha contra la despoblación se libra también en los expedientes: menos trámites inútiles, más certeza, mejores cauces para proyectos necesarios. En esa tarea, el anteproyecto aporta instrumentos claros y ajustados a escala, capaces de traducir la voluntad política en oportunidades reales para los municipios con riesgo demográfico de la Comunitat Valenciana.

4.6. IMPACTO DE GÉNERO, ADOLESCENCIA E INFANCIA.

El anteproyecto incorpora una mirada transversal que permite anticipar efectos positivos sobre la igualdad entre mujeres y hombres y sobre los derechos y necesidades de la infancia y la adolescencia. La norma no establece tratamientos diferenciados por razón de sexo ni regula de forma específica políticas sectoriales para menores; sin embargo, actúa sobre determinantes espaciales y procedimentales que condicionan de manera directa la vida cotidiana: proximidad de servicios, tiempo de desplazamiento, seguridad en itinerarios habituales, accesibilidad del parque edificado, calidad del espacio público y facilidad para ejecutar pequeñas intervenciones de mejora. Desde esta óptica, el impacto previsto es favorable y sostenido.

En primer lugar, la regulación de las actuaciones de dotación en suelo urbano vincula los deberes al incremento de aprovechamiento y exige mantener o reforzar el estándar de dotaciones públicas en el entorno comparable, definido mediante el criterio de área homogénea. Esta técnica evita que la intensificación urbanística deteriore la capacidad de respuesta de equipamientos de proximidad -centros docentes, espacios libres, áreas deportivas, zonas verdes- cuya utilización es esencial para la organización diaria de cuidados y para el ejercicio del derecho al ocio y al juego de niñas, niños y adolescentes. El orden de cumplimiento previsto (preferencia por cesiones en suelo o edificabilidad no lucrativa y, subsidiariamente, equivalente económico afectado al patrimonio público de suelo) garantiza que las necesidades adicionales se atiendan con inmediatez y con financiación adecuada, sin desplazar costes a presupuestos ordinarios ni generar demoras que recaen, de facto, sobre quienes más dependen de servicios cercanos.

En segundo lugar, el Plan General adopta un enfoque directivo y estratégico que facilita incorporar, con mayor agilidad, criterios de diseño urbano sensibles a la seguridad y a la autonomía personal. La clarificación de contenidos, la secuencia de hitos procedimentales y la integración de la evaluación ambiental evitan la reiteración de informes y acortan tiempos de tramitación, lo que permite a los municipios programar intervenciones de mejora del espacio público con ciclos más cortos: itinerarios escolares seguros, calmado de tráfico en entornos docentes, continuidad peatonal, accesos accesibles a equipamientos, ampliación y adecuación de parques y áreas de juego. El resultado es un entorno más cómodo y legible para desplazamientos cotidianos, con especial incidencia en mujeres, niñas, niños y adolescentes.

En tercer lugar, la intervención en la edificación se reordena bajo criterios de proporcionalidad. La declaración responsable y la comunicación previa pasan a ser los títulos ordinarios para actuaciones de baja y media entidad, reservándose la licencia a un catálogo tasado. Esta decisión reduce tiempos y costes para obras de rehabilitación, conservación, accesibilidad y eficiencia energética, habituales en viviendas y edificios con residentes menores o personas dependientes. La instalación de ascensores, la eliminación de barreras, la mejora térmica y acústica o la adaptación funcional de viviendas y elementos comunes se pueden acometer

con mayor rapidez, lo que alivia cargas de cuidado y mejora la salubridad y el confort del hogar. La intervención de entidades de colaboración como apoyo técnico, bajo control público, añade capacidad de verificación sin trasladar más carga a los servicios municipales ni restar garantías.

En cuarto lugar, la disciplina urbanística refuerza la protección del medio urbano con un enfoque preventivo y de reacción temprana. La claridad de los títulos habilitantes y de los deberes de conservación facilita detectar ocupaciones indebidas del espacio público, barreras que dificultan la movilidad de menores y personas cuidadoras, o situaciones que deterioran la seguridad en itinerarios cotidianos. La posibilidad de medidas cautelares y la coordinación con la Agencia Valenciana de Protección del Territorio en suelo no urbanizable permiten actuar con prioridad allí donde el impacto social es más intenso, en especial en entornos escolares y espacios de ocio juvenil.

El anteproyecto mejora también la gobernanza de las políticas con incidencia en igualdad y en derechos de la infancia. La racionalización del sistema de instrumentos, la descripción de contenidos mínimos y la estandarización documental favorecen la coherencia entre el planeamiento urbanístico y otras estrategias municipales (movilidad, salud, educación, servicios sociales). La tramitación íntegramente digital y la incorporación por referencia de datos ya obrantes en poder de la Administración rebajan barreras administrativas que, en la práctica, penalizan a hogares con menor disponibilidad de tiempo, entre ellos familias monoparentales y cuidadores con cargas intensas.

Desde la perspectiva territorial, la norma es sensible a la diversidad de contextos. En municipios de menor tamaño o con capacidades técnicas limitadas, un catálogo claro de actos sometidos a licencia, modelos tipo de declaraciones responsables y la posibilidad de apoyo en entidades de colaboración permiten acometer mejoras del viario, creación de itinerarios seguros y adecuación de equipamientos sin que la complejidad procedimental se convierta en freno. En ámbitos rurales, la coordinación interadministrativa y la disciplina eficaz protegen espacios de juego y estancia frente a usos disconformes que deterioran su función social.

La seguridad en el espacio público recibe una atención indirecta pero efectiva. Al promover la mezcla de usos compatibles y la implantación de equipamientos de proximidad, el modelo de ordenación incrementa la presencia de personas en la calle a distintas horas, reforzando la vigilancia natural. La facilidad para ejecutar pequeñas reurbanizaciones -iluminación, visibilidad, eliminación de rincones sin control social- tiene un efecto inmediato en la seguridad percibida, especialmente relevante para las mujeres y para adolescentes en desplazamientos autónomos.

El lenguaje y la técnica normativa del anteproyecto contribuyen a la accesibilidad. La redacción clara, la definición estable de términos y la coherencia interna facilitan la comprensión de derechos y deberes vinculados al uso del suelo y a la edificación. La neutralidad gramatical, acompañada de descripciones objetivas de

sujetos y situaciones, evita ambigüedades sin desplazar el foco de la igualdad a disputas terminológicas.

Para asegurar que estos efectos se traduzcan en resultados medibles, se propone un seguimiento sencillo, articulado por vía reglamentaria, con indicadores verificables: tiempos medios de tramitación de actuaciones de accesibilidad y rehabilitación; porcentaje de declaraciones responsables frente a licencias en obras de baja y media entidad; número de itinerarios escolares implementados y de actuaciones de calmado de tráfico asociadas; superficie de zonas verdes y espacios libres por habitante en áreas con intensificación reciente; actuaciones de disciplina priorizadas por incidencia en seguridad y accesibilidad; y volumen de recursos del patrimonio público de suelo destinados a equipamientos de cuidado o a espacios públicos de proximidad. Este cuadro permite corregir desviaciones, compartir buenas prácticas y orientar los recursos hacia las medidas con mayor retorno social.

En materia de conciliación y organización del tiempo, la articulación de servicios y equipamientos en proximidad reduce desplazamientos y tiempos muertos asociados a gestiones y acompañamientos, tareas que soportan en mayor medida las mujeres. La certidumbre procedimental y la reducción de cargas en la adaptación de locales y pequeños espacios productivos facilitan iniciativas económicas de proximidad, con incidencia positiva en el empleo femenino y juvenil.

Finalmente, la afectación finalista de las sustituciones económicas al patrimonio público de suelo y el mantenimiento de la participación pública en plusvalías ofrecen una palanca estable para políticas urbanas sensibles al género, la infancia y la adolescencia: adquisición de suelos para equipamientos vinculados a cuidados, ampliación de redes de espacios libres, creación de áreas de juego y deporte de barrio y mejora de conectividad peatonal segura. El marco jurídico que proporciona la ley permite adoptar estas decisiones con rapidez y seguridad, reforzando la capacidad municipal para orientar la inversión hacia objetivos de igualdad efectiva.

En conclusión, el anteproyecto es neutro en términos de igualdad formal y positivo en su impacto material sobre mujeres, niñas, niños y adolescentes. Lo logra al asegurar dotaciones suficientes ante la intensificación, al simplificar y hacer predecibles los procedimientos, al facilitar la rehabilitación y la accesibilidad del parque construido, y al orientar la disciplina hacia la prevención. Estos elementos, unidos a la digitalización y a la cooperación interadministrativa, constituyen una base sólida para mejorar, de manera sostenida, las condiciones de vida y de autonomía personal en la Comunitat Valenciana.