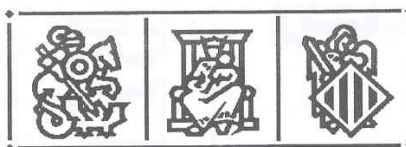


SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

**L'ACTIVITAT URBANÍSTICA A LA COMUNITAT
VALENCIANA. PRINCIPALS PREOCUPACIONS I QUEIXES
DELS CIUTADANS**

COMUNICACIÓ EXTRAORDINÀRIA PER A LES CORTS VALENCIANES



**SÍNDIC DE GREUGES
DE
LA COMUNITAT VALENCIANA**

Alacant, novembre de 2004

SUMARI

PRESENTACIÓ	4
1. METODOLOGIA	6
2. JUSTIFICACIÓ DE L'INFORME	9
3. EL SISTEMA URBANÍSTIC VALENCIÀ	11
a. Els drets constitucionals i els principis rectors de la política urbanística	11
b. L'urbanisme com a competència "compartida" entre l'Estat i les comunitats autònomes	11
c. La situació anterior a la LRAU: problemes existents	13
d. Els objectius de la LRAU: la urbanització com a funció pública i com a activitat econòmica empresarial	15
e. El paper dels propietaris en la urbanització del sòl que dissenya la LRAU	18
f. L'Informe de la Comissió de Peticions del Parlament Europeu del 6 de juliol de 2004	20
1. Objectiu i justificació de l'Informe	20
2. Vulneració dels drets dels propietaris espanyols i estrangers	21
3. Liberalització del sòl urbanitzable i augment de l'oferta de sòl urbanitzat	21
4. Les obligacions que la legislació estatal (LRSV) imposa al propietari de cedir el deu per cent de l'aprofitament urbanístic i de costejar la urbanització	22
5. La urbanització del sòl per una tercera persona no propietària del terreny	24
6. Escassa transparència i falta d'informació als propietaris afectats	25
7. La funció social del dret de propietat a Espanya	25

8.	Les directives comunitàries sobre contractació pública.....	26
4.	CONTINGUT DE LES PRINCIPALS QUEIXES QUE ELS CIUTADANS PLANTEGEN AL SÍNDIC DE GREUGES	28
a.	Valoració insuficient del sòl i de les construccions existents per part de l'urbanitzador.....	28
b.	Respecte de les quotes d'urbanització: indeterminació inicial de la seua quantia, inexistència de límits per a modificar-les posteriorment a l'alça, inclusió del cost derivat de compromisos addicionals contrets per l'urbanitzador, exigència de bestraure les quotes i negativa sistemàtica del seu ajornament.....	28
c.	Desenvolupament de sòl urbà consolidat –solars inclosos— mitjançant programes d'actuació integrada.....	29
d.	Agrupacions d'interés urbanístic i Règim d'adjudicació preferent (art. 49 i art. 50 de la LRAU).....	29
e.	Informació insuficient quant a les actuacions urbanístiques que afecten les seues propietats: substitució de la notificació administrativa per un mer avís al titular cadastral.....	29
f.	Inaplicació de les garanties bàsiques que recull la Llei de contractes de les administracions públiques.....	29
g.	Escassa participació ciutadana en l'activitat urbanística i problemes d'accés a la informació.....	29
h.	Passivitat municipal i autonòmica davant la comissió d'infraccions urbanístiques.....	30
i.	Insuficiència d'habitatges de protecció pública.....	30
5.	ANÀLISI EXHAUSTIVA DELS PROBLEMES PRÀCTICS MÉS RELLEVANTS.....	31
a.	Valoració de les propietats per l'urbanitzador i ajornament de les quotes d'urbanització (art. 29.9.c) i art. 72.1.e).....	31
b.	Quotes d'urbanització (art. 29.4, art. 30.2, art. 32.d), art. 46.2, art. 67 i art. 72b).....	33
c.	Criteris de distinció entre sòl urbà consolidat i no consolidat (art. 9.2 LRAU i art. 10 RPCV).....	35

d.	Dificultats dels propietaris per a constituir-se en Agrupació d'Interés Urbanístic i accedir al règim d'adjudicació preferent.....	40
e.	Substitució de l'avís per una notificació al titular cadastral(art. 46.3).....	41
f.	Aplicació de les disposicions de la Llei de contractes de les administracions públiques (art. 29.13).....	43
g.	Dret a la participació ciutadana en l'activitat urbanística.....	46
h.	Protecció de la legalitat urbanística.....	47
i.	Promoció d'habitatges de protecció pública.....	49
6.	RECOMANACIONS.....	52
7.	CONCLUSIONS.....	55
8.	ANNEXO.....	63
a.	Breu ressenya de les queixes presentades davant el Síndic de Greuges en matèria urbanística des del gener de 2003 fins a l'octubre de 2004.....	63
b.	Jurisprudència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana sobre l'agent urbanitzador.....	80
c.	Algunes dades estadístiques d'interés.....	84

PRESENTACIÓ

L'aplicació de la Llei 6/1994, de 15 de novembre, reguladora de l'activitat urbanística (LRAU) ha permés un desenvolupament de l'activitat urbanística sense precedents a la Comunitat Valenciana.

Els resultats derivats de posar en pràctica les seues institucions han consolidat el model urbanístic valencià com un sistema modern i eficaç, per bé que no mancat d'imperfeccions.

Tot i el que acabem de dir, l'aplicació continuada d'esta Llei ha posat de manifest algunes mancances, deficiències i interpretacions no desitjades, al mateix temps que els nous plantejaments de l'ordenació del territori i la incidència que en la legislació estatal sobre urbanisme ha tingut la intervenció del Tribunal Constitucional i la Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre règim del sòl i valoracions, i la seua recent modificació exigixen dotar la Generalitat d'un nou marc jurídic en el qual convergisquen les funcions públiques relacionades amb la utilització del sòl.

Per estes raons, el Consell de la Generalitat, en la seua reunió del dia 16 de gener de 2004, i segons publica el *Butlletí Oficial de les Corts Valencianes* núm. 32, amb data de 9 de febrer de 2004, va adoptar acordar l'elaboració d'un nou text legal que vaja més enllà de la mera revisió, que complemente i actualitze la vigent Llei reguladora de l'activitat urbanística i establisca un nou marc per a l'urbanisme valencià, que integre els fets ressenyats i les demandes que planteja la societat valenciana.

I en clara connexió amb això últim, és a dir, amb les exigències o preocupacions urbanístiques que tenen els ciutadans, el Síndic de Greuges, en la seua privilegiada posició institucional d'observació i fiscalització de l'activitat que desenvolupa l'Administració pública valenciana, ha adquirit de primera mà una experiència important en la defensa dels drets urbanístics dels ciutadans, a través de la tramitació d'unes dos mil tres-cents setanta-quatre queixes presentades en el període que va del 1995 al 2003.

Per això, entenem que és d'interés transmetre la doctrina que esta institució ha assentat, a fi que es puguen valorar les reflexions i propostes que conté este document en el procediment de reforma de la LRAU, i això, en exercici de les facultats legítimes que els articles 28.2 i 31.2 de la Llei 11/1988, de 26 de desembre, reconeixen al Síndic i el regulen:

“Si, com a conseqüència de les seues investigacions, arriba al convenciment que el compliment rigorós de la norma pot provocar situacions injustes o perjudicials per als administrats, pot suggerir a l'òrgan legislatiu competent o a l'Administració que modifique la norma.

Quan la gravetat o la urgència dels fets ho aconsellen, el síndic pot presentar en qualsevol moment comunicacions o informes extraordinaris, que ha de dirigir a la Comissió de Peticions de les Corts Valencianes o, si s'escau, a la seua Diputació Permanent”.

La importància de l'avantprojecte de Llei de reforma de la LRAU elaborat i la seua pròxima remissió a les Corts Valencianes per a la seua tramitació parlamentària, aconsellen presentar este Informe a l'esmentada institució perquè el prenga en consideració sense esperar el lliurament de l'Informe anual de 2004, la redacció del qual, lògicament, ni tan sols s'ha iniciat encara i que previsiblement es conclourà a mitjan 2005, moment en què la tramitació del projecte de llei es podria trobar en un estat en el qual ja no seria oportú el coneixement de la informació que conté este Informe.

Així mateix, el considerable nombre de queixes que els ciutadans ens han presentat durant els deu anys d'aplicació de la LRAU, l'alarma social i la confusió existent entre molts propietaris nacionals i estrangers al voltant de la reforma de la Llei, que palesen les últimes notícies aparegudes en els distints mitjans de comunicació nacionals i europeus, i les crítiques generalitzades al sistema urbanístic valencià, moltes de les quals són desencertades i poc afortunades, constitueixen a parer nostre motius més que suficients per a elaborar este document amb la bona intenció de no interferir perniciosament en el procediment de la reforma de la LRAU, sinó de col·laborar activament en la defensa i millora del nivell de protecció i informació dels drets dels ciutadans.

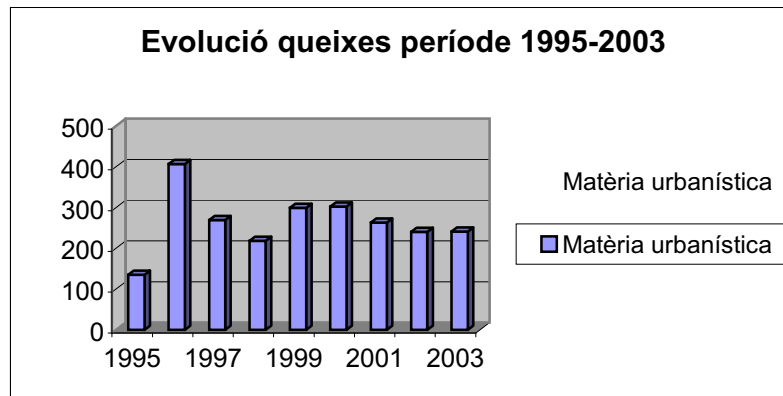
Bernardo del Rosal Blasco
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana

1. METODOLOGIA

Este Informe s'ha elaborat prenent com a base les qüestions urbanístiques més freqüents i reiterades que els ciutadans ens han denunciat, de manera que no es pretén analitzar i examinar la LRAU en la seua totalitat, sinó únicament els preceptes del seu articulat que en aplicar-se han generat més polèmica i controvèrsia, atenent el contingut de les queixes que ens han presentat.

Amb això volem dir que l'objectiu d'este Informe se centra a donar compte i a informar sobre les principals «demandes que planteja la societat valenciana» (utilitzant les paraules del Consell), a través dels casos reals que hem tingut ocasió de conèixer durant els darrers anys. Estes són les xifres que recullen els diferents informes anuals que esta institució ha presentat a les Corts Valencianes

Any	Núm. queixes	% en relació amb el total presentades durant l'any
1995	135	18%
1996	407	33%
1997	269	24%
1998	218	20%
1999	299	11%
2000	302	24%
2001	263	11%
2002	240	11%
2003	241	15%



Hem d'advertir que, sota la xifra del nombre de queixes presentades durant els anys 1995 al 2001, esta institució englobava, a més de la matèria urbanística, l'habitatge i el medi ambient; posteriorment, es va modificar este criteri i en els exercicis 2002 i 2003 incloem únicament les relacionades amb l'urbanisme i amb l'habitatge.

Més endavant, com a annex a este Informe, incloem una ressenya de les queixes que s'han presentat des de l'any 2003 fins al novembre de 2004, en les quals ja donem compte només de les pròpiament urbanístiques, i distingim entre les matèries de planejament, de gestió i de disciplina.

Tenint en compte la valuosa informació recopilada en totes estes queixes, hem efectuat una important labor de síntesi per tal de resumir els problemes urbanístics que més han preocupat els ciutadans durant tots estos anys.

Abans d'abordar-ne l'examen, en l'apartat tercer de l'Informe descrivim l'evolució del sistema urbanístic valencià des dels antecedents de la legislació estatal fins a la seua situació actual, i detallem les bases sobres les quals se sustenta l'urbanisme a Espanya per a eixir al pas d'algunes consideracions que ha efectuat la Comissió de Peticions del Parlament Europeu.

En els següents apartats quart i cinqué analitzem amb detall els articles concrets de la LRAU susceptibles de ser reformats i exposem la legislació comparada que contenen les restants lleis autonòmiques, i també els pronunciaments jurisprudencials més rellevants que han emés el Tribunal Constitucional, el Tribunal Suprem i el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana.

L'estudi detallat de les queixes finalitza amb tretze recomanacions dirigides a la Conselleria de Territori i Habitatge (punt sisé de l'Informe). Les respostes a estes recomanacions es recullen en l'apartat seté, "Conclusions".

L'estudi es complementa amb la incorporació dels annexos següents: *a)* breu ressenya de les queixes presentades davant el Síndic de Greuges en matèria urbanística des del gener de 2003 fins a l'octubre de 2004; *b)* jurisprudència del Tribunal Superior de Justícia de

la Comunitat Valenciana sobre l'agent urbanitzador, i finalment, c) algunes dades estadístiques d'interés.

Cal destacar una dada rellevant, tot i que puga semblar òbvia: les mancances, deficiències i interpretacions no desitjades de la LRAU han afectat en la mateixa mesura l'Administració autonòmica i l'Administració local –ajuntaments petits i grans--, independentment dels diferents partits polítics que les governen, motiu pel qual ens trobem davant uns problemes generals i generalitzats; convé precisar-ho.

Tot i el risc de no aconseguir-ho, en la redacció d'este Informe s'ha pretés utilitzar un llenguatge clar i senzill, sense perdre el rigor tècnic necessari que exigix la complexitat de les qüestions tractades, a fi que siga comprensible per als ciutadans, defugint les disquisicions doctrinals teòriques per tal de dotar el text d'una extensió raonable i d'un caràcter eminentment pràctic.

2. JUSTIFICACIÓ DE L'INFORME

El sistema jurídic que la LRAU va projectar fa més de deu anys ha afavorit l'aparició de greus problemes i desviacions en la seua aplicació, tal com demostren les moltes queixes que els ciutadans han presentat a esta institució i com reconeix el Consell de la Generalitat, que, en reunió del dia setze de gener de 2004, va adoptar l'acord següent, segons apareix publicat al *Butlletí Oficial de les Corts Valencianes* núm. 32, amb data de 9 de febrer de 2004, i que es transcriu parcialment a continuació pel que fa al que aquí interessa:

“La Conselleria de Territori i Habitatge procedix en estos moments a desenvolupar els treballs necessaris per a reformar i actualitzar el marc normatiu que afecta el territori i l'urbanisme a la Comunitat Valenciana, des d'una perspectiva global i tenint en compte l'efecte transversal d'unes normes sobre les altres.

Així, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha dictaminat favorablement sobre l'Avantprojecte de llei d'ordenació del territori i protecció del paisatge, i el Consell de la Generalitat l'ha aprovat en la reunió del 9 de gener de 2004 perquè siga tramés a les Corts Valencianes (es publica al *Butlletí Oficial de les Corts Valencianes* núm. 34, de 23 de febrer de 2004).

La Llei del sòl no urbanitzable ha estat sotmesa al tràmit d'informació pública i serà tramesa en breu al Consell Jurídic de la Comunitat Valenciana a fi de demanar el seu preceptiu dictamen previ.

Tot i el que acabem de dir, l'aplicació continuada de la LRAU ha palesat algunes mancances, deficiències i interpretacions no desitjades, al mateix temps que els nous plantejaments de l'ordenació del territori i la incidència que en la legislació estatal sobre urbanisme ha tingut la intervenció del Tribunal Constitucional i la Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre règim del sòl i valoracions, i la seua recent modificació, exigixen dotar la Generalitat d'un marc jurídic en el qual convergisquen les funcions públiques relacionades amb la utilització del sòl.

Estes consideracions fonamenten la decisió d'abordar l'elaboració d'un nou text legal que vaja més enllà de la mera revisió que complemente i actualitze la vigent Llei reguladora de l'activitat urbanística i establisca un nou marc per a l'urbanisme valencià, que integre els fets ressenyats i les demandes que planteja la societat valenciana. ”

Doncs bé, arran d'esta última consideració, esta institució va estimar necessari i oportú incoar d'ofici, a l'empara del que establixen els articles 9.1, 28.2 i 32.2 de la Llei 11/1988, de 26 de desembre, del Síndic de Greuges, un expedient de queixa –el núm. 040758— en el qual es recolliren les principals preocupacions manifestades pels ciutadans respecte dels problemes pràctics que ha suscitat l'aplicació de la Llei 6/1999, de 15 de novembre, reguladora de l'activitat urbanística (LRAU).

Tenint en compte l'experiència que hem acumulat en la tramitació de les nombroses queixes presentades pels ciutadans en estos vora deu anys de vigència de la LRAU – unes 2.374 aproximadament—, considerem convenient refondre i transmetre la doctrina emanada d'esta institució, a fi que es puguen valorar les reflexions i les propostes que conté este document en el procediment de reforma de la LRAU.

També pretenem alhora aclarir algunes qüestions que la Comissió de Peticions del Parlament Europeu va examinar en els seu Informe del 6 de juliol de 2004, amb l'objectiu d'informar els propietaris i les associacions afectades sobre els drets i les obligacions que els imposa tant la normativa urbanística estatal, d'una banda, com la valenciana, d'una altra, i d'esta manera dissipar certs malentesos i evitar algunes confusions que han tingut repercussions en els mitjans de comunicació.

3. EL SISTEMA URBANÍSTIC VALENCIÀ

a) Els drets constitucionals i els principis rectors de la política urbanística.

L'urbanisme al·ludix a la disciplina jurídica del fet social o col·lectiu dels assentaments de població en l'espai físic, cosa que, en el terreny jurídic, es tradueix en l'"ordenació urbanística", com a objectiu normatiu de les lleis urbanístiques (recollides en la primera Llei del sòl, de 1956, art. 1).

El contingut de l'urbanisme es tradueix en potestats públiques concretes, com les que es referixen al planejament, a la gestió o a l'execució d'instruments planificadors i a la intervenció administrativa en les facultats dominicals sobre l'ús del sòl i edificació. A tot això cal afegir la determinació, en el que és pertinent, del règim jurídic del sòl com a suport de l'activitat transformadora que implica la urbanització i l'edificació.

Altrament dit, mitjançant estes potestats públiques s'intenta determinar com, quan i on han de sorgir i s'han de desenvolupar les ciutats i els assentaments humans.

La Constitució espanyola no defineix què s'ha d'entendre per urbanisme; en canvi, sí que proporciona, juntament amb el dret a la propietat privada delimitat per la seua funció social (art. 33), el dret a un medi ambient adequat (art. 45) i el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat (art. 47), un seguit de principis rectors de la política, en este cas, urbanística, als quals s'han d'atenir els ens públics en l'exercici de les seues respectives competències; és a dir: la utilització del sòl d'acord amb l'interés general per impedir l'especulació (art. 47, § 1r) i la participació en les plusvàlues que genera l'acció urbanística dels ens públics (art. 47, § 2n), tenint en compte que el reconeixement, el respecte i la protecció d'estos continguts de l'article quaranta-set informen la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics (art. 53.3, incís 1r).

b) L'urbanisme com a competència "compartida" entre l'Estat i les comunitats autònomes.

Quant a l'ordre constitucional de distribució de competències en matèria urbanística, no és possible desconèixer que, juntament amb l'atribució de la competència urbanística a les comunitats autònomes (el nostre Estatut d'Autonomia estableix en l'article 31.9 la competència plena de la Generalitat per a legislar sobre urbanisme, competència fundada en l'article 148.1.3a de la Constitució (CE)), l'article 149.1 CE reconeix a l'Estat la competència, també exclusiva, sobre les condicions bàsiques de l'exercici dels drets constitucionals, la legislació sobre l'expropiació forçosa, les valoracions, el sistema de responsabilitat o el procediment administratiu comú, per esmentar només alguns exemples dels instruments dels quals sol fer ús l'urbanisme amb esta nomenclatura o amb una altra.

És, doncs, procedent afirmar que la competència autonòmica en matèria d'urbanisme ha de coexistir amb les que l'Estat deté en virtut de l'article 149.1 CE, l'exercici del qual pot

condicionar, lícitament, la competència de les comunitats autònomes sobre l'esmentat sector material.

En el legítim exercici de les seues competències, les Corts Valencianes van aprovar la Llei 6/1989, de 7 de juliol, d'ordenació del territori de la Comunitat Valenciana (ja derogada), la Llei 4/1992, de 5 de juny, sobre el sòl no urbanitzable (LSNU, actualment es tramita la seua modificació parlamentària), la Llei 6/1994, de 15 de novembre, reguladora de l'activitat urbanística (LRAU) i, recentment, la Llei 4/2004, de 30 de juny, sobre ordenació del territori i protecció del paisatge.

D'altra banda, quant a les lleis urbanístiques estatals anteriors i posteriors a la Constitució, i que han constituït els pilars de l'actual dret urbanístic, val la pena destacar les següents: Llei sobre règim del sòl i ordenació urbana de 12 de maig de 1956, Llei de 9 d'abril de 1976 (text refós aprovat per RD 1346/1976, la vigència del qual s'ha restablert com a conseqüència de la Sentència del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de març) que desenvolupen el Reglament de planejament (RD 2159/1978, de 23 de juny), el Reglament de gestió (RD 3288/1978, de 25 d'agost) i el Reglament de disciplina urbanística (RD 2187/1978, de 23 de juny); Llei de 26 de juny de 1992 (text refós aprovat per RD, la majoria dels preceptes del qual ha anul·lat l'esmentada STC 61/1997) i, finalment, la Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre règim del sòl i valoracions (d'ara endavant, LRSV).

L'exposició de motius de la LRSV recull la important doctrina que ha assentat el Tribunal Constitucional en la seua transcendental Sentència núm. 61/1997, de 20 de març, quant a la distribució de competències en matèria urbanística i d'ordenació del territori entre l'Estat i les comunitats autònomes:

“El legislador estatal, que constitucionalment no té competències en matèria d'urbanisme i d'ordenació del territori en sentit propi, no pot per ell mateix fer front a la tasca indicada, a la qual tan sols pot aportar una solució parcial amb la seua indiscutible competència per a, com ha reconegut l'esmentada Sentència del Tribunal Constitucional, regular les condicions bàsiques que garantisquen la igualtat en l'exercici del dret de la propietat del sòl en tot el territori nacional, i també regular altres matèries que incidixen en l'urbanisme, com ara l'expropiació forçosa, les valoracions, la responsabilitat de les administracions públiques o el procediment administratiu comú. Per això, la seua obra reclama una continuació per part dels legisladors de les diferents comunitats autònomes, sense la qual la reforma que ara s'inicia quedaria incompleta.

La Llei s'ha volgut mantenir absolutament en el marc de les competències de l'Estat que delimita clarament la Sentència ja esmentada de 20 de març de 1997 del Tribunal Constitucional, per la qual cosa ha renunciat completament a incidir en els aspectes relatius al planejament, a la gestió urbanística i al control d'aquell i d'esta.

En conseqüència, convé ja aclarir des del principi que la LRAU no gaudix d'una llibertat absoluta per a regular la matèria urbanística i l'ordenació del territori valencià, sinó que, a tenor del que estableix la disposició final única de la LRSV, l'Estat, basant-se en les seues competències exclusives que recull l'article 149.1.1a, 13a, 18a i 23a de la

Constitució espanyola, ha establert, entre altres, els següents importants preceptes amb caràcter de legislació bàsica, els quals, per tant, no pot desconèixer el legislador autonòmic: l'objectiu de la LRSV (art. 1), facultats del dret a la propietat (art. 2), participació en les plusvàlues (art. 3), acció urbanística i iniciativa privada (art. 4), repartiment equitatiu de beneficis i càrregues (art. 5), informació i participació pública en el planejament i la gestió (art. 6), classes de sòl (art. 7), sòl urbà (art. 8), sòl no urbanitzable (art. 9), sòl urbanitzable (art. 10), classificació del sòl en municipis sense planejament (art. 11), exercici de drets i deures (art. 12), drets dels propietaris de sòl urbà (art. 13), deures dels propietaris de sòl urbà (art. 14), drets dels propietaris de sòl no urbanitzable (art. 15), regles bàsiques per a l'exercici del dret (art. 16), usos i obres provisionals (art. 17), deures dels propietaris de sòl urbanitzable (art. 18), deures legals d'ús, conservació i rehabilitació (art. 19), drets dels propietaris de sol no urbanitzable (art. 20), valoracions urbanístiques (art. 23 i següents), funcions de l'expropiació (art. 34) i supòsits indemnitzatoris (art. 41-44).

No obstant això, si la situació jurídica no fóra per si mateixa ja prou complexa, la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 164/2001, d'11 de juliol, efectua les declaracions següents:

“1r. Que els articles 9, 11, 14.2 a) i b), 15, 17.1, 18.1, 2 i 3 de la Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre règim del sòl i valoracions, per tal com contenen les expressions "planejament general", "planejament de desenvolupament", "plans d'ordenació territorial", "legislació sectorial", "planejament sectorial", "sistemes generals" o "dotacions públiques de caràcter local" són conformes amb la Constitució sempre que s'interpreten d'acord amb el que expressen els fonaments de dret 14, 16, 21, 25, 29 i 30.

2n. Que l'article 16.1 de la Llei sobre règim del sòl i valoracions és inconstitucional i, per tant, nul.

3r. Que l'article 38 de la Llei sobre règim de sòl i valoracions és inconstitucional i, per tant, nul.

4t. La inconstitucionalitat de la disposició final única de la Llei sobre règim del sòl i valoracions, en les seues referències als articles 38 i 16.1”.

c) La situació anterior a la LRAU: problemes existents.

Amb la vella Llei del sòl de 1956, les decisions sobre la destinació del sòl i la seua potencial utilització urbanística passava a les mans dels poders públics, sotmeses a un procés de racionalització global del territori denominat “pla”.

Al mateix temps, es mantenia la propietat privada del sòl i s'admetia la participació d'esta en les plusvàlues que genera l'acció urbanística.

D'aleshores ençà, el pla defineix i configura el contingut material del dret a edificar com un dret-deure que implica la càrrega de sufragar la urbanització, de manera que els

"beneficis" són els aprofitaments urbanístics i les "càrregues", les infraestructures públiques d'urbanització.

No obstant això, prompte van aparèixer els primers problemes: la qualificació urbanística dels terrenys (usos i volums edificables) donava als propietaris unes rendes de monopoli que materialitzaven mitjançant l'alienació del sòl a un preu elevat, en el qual s'inclouïen les plusvàlues, i que obstaculitzava l'execució dels plans, atès que els promotors havien de comprar sòl molt encarit per dur a terme les actuacions urbanístiques, ja que la major part dels propietaris no eren promotors o inversors immobiliaris amb prou capacitat econòmica per a escometre la urbanització del sòl com a condició per adquirir el dret a edificar.

Per pal·liar esta situació, el pla preveia uns terminis obligatoris per a executar les seues determinacions, sota l'amenaça de sancions expropiatòries per als propietaris incomplidors.

Tot i això, este remei tampoc no va donar els fruits esperats, i això perquè els ritmes de la inversió privada per al desenvolupament urbanístic del sòl en una economia de mercat els fixa, precisament, el mercat, no les decisions administratives, de manera que els terminis d'execució dels plans se solien incomplir sistemàticament.

Les successives reformes de la legislació urbanística estatal (Llei de 9 d'abril de 1976 i Llei de 26 de juny de 1992) van multiplicar les intervencions administratives en les distintes fases dels processos de desenvolupament urbà, cosa que, juntament amb la limitació de l'oferta de sòl, van demorar en excés la conclusió de les operacions d'urbanització i posterior edificació, van fer imprevisible el seu cost i van dificultar la programació de les activitats empresarials, amb el consegüent augment del preu del producte final –sòl i habitatge.

En este context, la LRAU entra en escena amb la intenció de donar un canvi d'orientació respecte de les lleis urbanístiques estatals a fi de solucionar, entre altres coses, les deficiències apuntades.

Posteriorment, fins i tot la Llei estatal 6/1998 (LRSV), en la seua exposició de motius, reconeix sense embuts el fracàs del sistema urbanístic estatal existent abans de la LRAU:

“... el seu fracàs, que hui és impossible d'ignorar, reclama una rectificació enèrgica, l'objectiu de la qual no pot ser altre que la recerca de més flexibilitat que, d'una banda, elimine els factors de rigidesa que ha acumulat i, de l'altra, que assegure a les administracions públiques responsables de la política urbanística una capacitat més gran d'adaptació a una conjuntura econòmica canviant, en la qual els cicles d'expansió i recessió se succeïxen amb una rapidesa extraordinària [...] la Llei partix del propòsit de no introduir, des de la definició de l'estatut jurídic bàsic de la propietat del sòl, rigideses innecessàries que poden impedir el desenvolupament pels legisladors autonòmics i per les administracions públiques competents de polítiques urbanístiques més flexibles i amb més capacitat d'adaptació a els circumstàncies canviant en el procés d'una

economia que, en la seua globalització, la fa especialment sensible als canvis de conjuntura.”

d) Els objectius de la LRAU: la urbanització com a funció pública i com a activitat econòmica empresarial.

Com hem vist, la tendència de la legislació estatal era responsabilitzar i atribuir al propietari de terrenys l'acció urbanitzadora; els plans programaven els desenvolupaments urbanístics i els propietaris estaven obligats a dur-los a terme. Es distingia, a més, entre sistemes d'actuació públics (a càrrec de l'Administració: cooperació i expropiació) i privats (a càrrec del propietari: compensació).

Per contra, en la LRAU, la responsabilitat d'urbanitzar és sempre pública, de l'Administració, òbviament, amb la participació dels particulars. El que canvia és la manera en què estos poden participar en la urbanització.

Abans, en la legislació estatal, ho podien fer en qualitat de propietaris, i ara, amb la LRAU, ho poden fer en qualitat d'agents urbanitzadors sense haver de tenir la propietat del terreny. Esta és una de les novetats més importants que introduïx la legislació valenciana.

L'exposició de motius de la LRAU intenta justificar este canvi amb el raonament següent:

“Esta nova orientació pressuposa que al propietari de terrenys no li és exigible raonablement que assumisca el paper protagonista que li va atribuir la legislació històrica. L'activitat urbanística és una funció pública la responsabilitat de la quals s'ha de demanar als poders públics i no als propietaris de terrenys.

Esta funció pública requerix una inversió econòmica important i una activitat gestora de l'esmentada inversió. Per tant, sens perjuí del seu caràcter públic, és també una típica funció empresarial.

Ultrapassa el propòsit d'esta Llei predeterminar el grau quantitatiu de participació econòmica del sector públic en l'activitat urbanística. Això seria, més aviat, una opció de política pressupostària que s'hauria de graduar amb naturalitat, dins un marc legal, no una qüestió que s'haja de prejutjar per endavant, ja que és preferible un context normatiu estable, que permeta desenvolupar, en tota la riquesa de la seua potencial varietat, les distintes orientacions de l'acció de govern que, sobre esta qüestió, es poden experimentar. El que disposa la Llei és que l'agent executor del pla siga sempre un agent que actua, jurídicament, assumint la qualitat d'agent públic.

L'Administració pot assumir directament este paper actiu. Pot operar, igualment, mitjançant l'empresa pública. Però també pot gestionar indirectament el planejament adjudicant el protagonisme actiu a una empresa (seleccionada en competència pública) en la qual delegue esta responsabilitat. Quan l'actuació siga indirecta, l'Administració es

reserva la direcció i la supervisió, i l'empresa es convertix en l'executor material de les seues directrius, i ha de posar al servei d'estes els ressorts productius de la llibertat d'empresa i de l'economia de mercat.

La Llei singularitza este nou enfocament en la faceta de l'activitat urbanística en la qual brilla més evidentment el seu caràcter públic (i on menys satisfactòria és la nostra experiència històrica): en la urbanització, en la producció d'infraestructures públiques d'urbanització.

L'antiga legislació considerava la urbanització com un problema que tan sols afectava –i enfrontava directament— dos subjectes: l'Administració i el propietari. Esta nova Llei la considera un problema que reclama la col·laboració simbòlica de tres subjectes: l'Administració actuant, l'urbanitzador i el propietari.

L'Administració actuant pot ser també urbanitzador; llavors ens trobarem davant un cas d'activitat urbanística en règim de gestió directa. També pot assignar el paper d'urbanitzador a una empresa privada que, després de la selecció pertinent, es preste voluntàriament a assumir este paper per a la gestió pública indirecta de l'actuació. En tots dos casos l'urbanitzador pot ser propietari del terreny o ser-ne el propietari un tercer subjecte distint.

L'urbanitzador és una persona pública o privada que en un moment donat assumix voluntàriament la responsabilitat pública de promoure l'execució d'una actuació urbanitzadora (el compromís d'implantar unes infraestructures d'urbanització públiques, vies públiques, clavegueram, etc.) en desenvolupament de la qualificació urbanística del sòl que preveu el pla. Es compromet, doncs, a dur a terme i a gestionar les inversions (públiques o privades) necessàries per a tal fi.

Per a això, l'urbanitzador no cal que siga el propietari civil dels terrenys ni s'ha de convertir en el propietari dels solars resultants.

No s'exigix a l'urbanitzador que adquireisca el terreny, ni civilment ni per expropiació. Si se li exigira es restringiria molt el nombre d'empresaris concurrents per urbanitzar i es limitaria als de més potència financera. Si s'urbanitza poc, com més empreses concórreguen en l'activitat urbanitzadora, més garantia d'èxit tindrà esta.

La Llei pretén donar accés a l'activitat urbanitzadora a empreses de tota mida, fins i tot a les petites empreses per a les quals en l'actualitat resulta més difícil, i afavorir que les exigències legals s'acosten a la realitat de la nostra estructura econòmica.

Per això és preferible fomentar la inversió en infraestructures que no pas forçar-la a consumir-se en l'adquisició de sòl sense urbanitzar, cosa que el faria augmentar de preu i expulsaria d'esta activitat productiva les iniciatives amb més poca capacitat per a comprometre els seu capital en actius immobiliaris. ”

Una altra novetat important que introduïx la LRAU és que els plans generals ja no contindran l'anomenat programa d'actuació, en el qual es preveïen els terminis concrets en què els propietaris havien de dur a terme els plans urbanístics.

A partir d'ara, la programació d'actuacions s'independitza de l'ordenació física del territori en un instrument independent denominat «programa» .

En la legislació estatal anterior a la LRAU el sol urbanitzable era programat o no programat, segons zones diferenciades territorialment.

Ara, la distinció no és espacial, sinó cronològica. El pla que conté la classificació i la qualificació urbanística, l'atribució de volums i usos edificables als sol urbanitzable no ho programa.

El sol no s'incorpora al procés urbanitzador per la mera aprovació d'un pla general o parcial. La seua propietat no queda obligada a dur a terme la urbanització, però tampoc no adquireix drets com a conseqüència de la mera classificació o qualificació del sol.

La incorporació del sol urbanitzable al procés urbanitzador efectiu la determina l'aprovació del programa, que no qualifica el sol, no en regula ni n'ordena la destinació, sinó que es limita a planificar el procés de gestió urbanística.

El programa necessita per ser aprovat el compromís efectiu i voluntari, assumit pel seu promotor, de dur-lo a terme en els terminis i en les condicions determinades.

En aprovar-se el programa, el seu promotor esdevé agent urbanitzador i, com ja hem vist més amunt, l'urbanitzador pot ser una Administració pública o un particular, propietari o no dels terrenys.

De fet, la posterior Llei estatal 6/1998 (LRSV), en la seua exposició de motius, indica que “el règim urbanístic del sol s'està així d'imposar als propietaris un sistema d'actuacions programades per l'Administració, sense dades ni garanties efectives que n'asseguren l'execució, que esta només es troba en condicions d'oferir en relació amb les seues pròpies actuacions. ”

Fet este petit incís, la generació de solars urbanitzables és la missió pròpia de l'urbanitzador, a través dels anomenats programes d'actuació integrada (PAI), el desenvolupament dels quals permetrà als propietaris obtenir un solar urbanitzat.

La participació del propietari en el desenvolupament del programa es pot produir de dos maneres: aportant el seu terreny originari i rebent a canvi un solar urbanitzat o bé lliurant, a més del terreny, diners per a l'execució de la urbanització.

Si el propietari retribueix l'urbanitzador sufragant una aportació pecuniària té dret, lògicament, a més porció de solars que si es limita a aportar el terreny sense contribució monetària, cas en el qual l'urbanitzador ha de rebre la seua retribució –que inclou els

costos d'execució de l'obra urbanitzadora i el seu benefici industrial— en solars dels resultants de la seua labor.

D'altra banda, les iniciatives dels particulars perquè se'ls adjudique un programa se sotmeten a un procediment selectiu de competència pública, i això perquè la condició d'urbanitzador l'habilita a gaudir de determinades prerogatives per mediació de l'Administració actuant. Es preveu que en un mateix acte es seleccione l'urbanitzador, que s'aproven les condicions del programa que ha de dur a terme i que es permeta a l'Administració optar en tot moment per l'execució directa o rebutjar l'adjudicació del programa, ja que és l'Administració a qui ha de correspondre sempre dirigir i orientar el desenvolupament urbanístic.

Doncs bé, arribats a este punt, cal advertir que, òbviament, no hem exposat totes les novetats de la LRAU, sinó que únicament hem esbossat a tall d'introducció algunes de les qüestions principals que han generat més inquietud i preocupació social per als propietaris.

e) El paper dels propietaris en la urbanització del sòl que dissenya la LRAU.

Els propietaris dels terrenys no acabem d'entendre que, sense que calga el seu consentiment, un ajuntament pot adjudicar la gestió urbanitzadora del sòl a un promotor que, tot i no ser el propietari dels terrenys, presente un programa que descriga les obres d'urbanització que vol dur a terme.

Esta novetat, que la LRAU va introduir l'any 1994, l'han copiada literalment altres lleis urbanístiques autonòmiques, com l'extremenya i la castellanomanxega i, cosa que és més important, la possibilitat que una tercera persona no propietària puga participar en la gestió urbanística del sòl sembla haver estat autoritzada per a tot el territori nacional per la Llei estatal 6/1998, de 13 d'abril, de règim del sòl i valoracions (LRSV), en disposar en l'article 4.3 que «en els supòsits d'actuació pública, l'Administració actuant ha de promoure, en el marc de la legislació urbanística, la participació de la iniciativa privada encara que esta no tinga la propietat del sòl.»

En el sistema que dissenya la LRAU, l'adjudicació del programa concedeix el dret a l'urbanitzador de repercutir sobre els propietaris dels terrenys el cost de les obres d'urbanització, projectes tècnics, inversions, instal·lacions i el de les compensacions necessàries per a dur a terme el programa. A més, els propietaris han d'abonar a l'urbanitzador el seu benefici empresarial i també les despeses de gestió de la promoció.

Davant esta situació, els propietaris tenen les possibilitats següents:

- Pagar a l'urbanitzador, siga en diners, siga en terrenys: els petits propietaris amb una escassa capacitat econòmica són incapaços de fer front a les elevades quotes d'urbanització per a conservar la propietat, per la qual cosa es veuen obligats a renunciar a la propietat a canvi d'una indemnització exigua.

- Sol·licitar l'expropiació voluntària dels terrenys segons el seu valor cadastral.

- Constituir juntament amb altres propietaris una agrupació d'interés urbanístic, sol·licitar a l'ajuntament l'adjudicació preferent d'una alternativa tècnica de programa pròpia i original, i participar directament en la gestió i en els beneficis de la urbanització, de manera que s'estalvien la important despesa que significa retribuir l'agent urbanitzador.

Recordem que, en la legislació estatal anterior a la LRAU, els propietaris tenien la clau del desenvolupament urbanístic de la ciutat, de tal manera que si no volien participar en l'esmentat procés, es generava l'efecte pervers que podien bloquejar l'execució dels plans indefinidament, i això, amb finalitats especulatives que incrementaven exponencialment el preu del sòl.

Abans de la LRAU, la classificació i qualificació del sòl urbanitzable programat generaven per si mateixes una revalorització urbanística dels terrenys i, com que la immensa majoria de propietaris no eren promotors urbanístics, no era infreqüent que no dugueren a terme els plans per ells mateixos, sinó que buscaren un comprador del terreny entre empresaris de la construcció i retinueren com més millor la propietat per tal d'obtenir el preu més alt possible.

Les conseqüències més rellevants van ser les següents: el retard a gestionar les actuacions urbanístiques, la escassetat de sòl urbanitzat, la pressió sobre l'Administració perquè augmentara els aprofitaments urbanístics o reduïra les exigències d'urbanització i l'existència d'intermediaris dedicats a obtenir la requalificació de terrenys a fi de vendre'ls després a terceres persones a un preu més elevat.

En este aspecte concret, la LRAU ha permès desbloquejar i posar en el mercat importants quantitats de sòl urbanitzable i ha constituït un instrument eficaç per a impedir que els propietaris entrebanquen i encarisquen abusivament el desenvolupament urbanístic dels municipis.

No es pot oblidar el manament constitucional que estableix l'article quaranta-set, que obliga els poders públics a regular la utilització del sòl d'acord amb l'interés general per impedir l'especulació.

La LRAU significa un tomb de cent vuitanta graus en este aspecte: si d'acord amb la legislació estatal anterior els propietaris de sòl assumien un protagonisme de primer ordre en el procés de desenvolupament urbanístic de les ciutats, ara compartixen escenari amb una tercera persona no propietària, l'urbanitzador, el qual, amb la finalitat de posar sòl urbanitzat en el mercat i facilitar el creixement del municipi, pot desplaçar-los totalment sense el seu consentiment, cosa que en algunes ocasions pot generar situacions injustes i abusives. Es tractaria de buscar un punt d'equilibri.

Per això, esta institució, per tal de reforçar les garanties dels propietaris i incrementar la seua participació en la gestió urbanística del sòl, recomana que es reconega al propietaris, a més de la possibilitat legal de sol·licitar l'adjudicació preferent del

Programa d'actuació integrada per part d'una agrupació d'interés urbanístic, el dret a subrogar-se en la condició d'urbanitzador-adjudicatari del Programa per assumir íntegrament la seua posició jurídica, i amb caràcter preferent respecte de qui va formular l'alternativa tècnica original que servisca de base per a l'aprovació del Programa.

En l'experiència que hem acumulat en la tramitació de les queixes, constatem que la qüestió no és tant si ens trobem davant una llei bona o dolenta, sinó si s'aplica de manera correcta o incorrecta.

Algunes voltes, per exemple, l'ajuntament sí que fomenta la participació dels propietaris en les actuacions urbanístiques mitjançant una informació abundant i possibilitant la seua associació com a Agrupació d'Interés Urbanístic per a facilitar-los l'adjudicació del Programa. En estos casos, òbviament, no es produïxen problemes seriosos.

No obstant això, en molts altres casos, els propietaris són absolutament ignorats per una connivència premeditada entre l'ajuntament i l'urbanitzador, els quals no faciliten cap informació ni pretenen aconseguir el consentiment dels propietaris, sinó l'apropiació ràpida dels terrenys per iniciar-ne la urbanització coste el que coste, fins i tot a pesar que els propietaris, lluny de retenir el sòl, el vulguen gestionar.

No sembla molt justa esta situació. Si els propietaris volen urbanitzar els seus terrenys i es comprometen a fer-ho en les mateixes o en millors condicions que l'urbanitzador, aquells s'haurien de subrogar en la seua posició en garantia del seu dret constitucional a la propietat privada (art. 33).

f) L'Informe de la Comissió de Peticions del Parlament Europeu del 6 de juliol de 2004.

1.- Objectiu i justificació de l'Informe.

La Petició número 609/2003, presentada per una associació d'afectats, i les peticions número 107/2004, 985/2002, 1112/2002, 732/2003 han donat lloc a l'emissió d'un informe per part de la Comissió de Peticions del Parlament Europeu sobre la base de la informació recollida durant la visita que diversos membres de la Comissió van fer a la Comunitat Valenciana del dia vint-i-cinc al vint-i-vuit de maig del 2004.

La decisió de la Comissió de Peticions d'enviar una missió d'informació a la Comunitat Valenciana va ser referendada per la Mesa del Parlament Europeu el tres de maig del 2004 “a causa de l'enorme interès públic que suscita la petició núm. 609/2003 relativa a l'aplicació per les autoritats espanyoles d'una llei nacional sobre drets de propietat que sembla privar-los dels seus drets legítims. La petició va ser presentada en nom d'una associació. Més de deu mil persones van firmar la petició o van enviar missatges electrònics o cartes de suport, moltes de les quals descrivien de manera detallada les seues reclamacions.”

Com calia esperar, este Informe de la Comissió de Peticions del Parlament Europeu ha tingut una gran acollida en els diferents mitjans de comunicació i ha provocat una important mobilització ciutadana, sobretot entre els residents estrangers de la nostra comunitat, que han buscat suport també en les ambaixades i consolats dels seus diferents països.

Esta institució no pot deixar de pronunciar-se sobre algunes de les afirmacions que conté l'esmentat Informe, ja que la seua difusió i publicació en els mitjans de comunicació ha pogut generar una certa confusió social que convindria aclarir com més prompte millor.

2.- Vulneració dels drets dels propietaris espanyols i estrangers.

A la pàgina tres de l'Informe es diu que «siguen els que siguen els propòsits inicials de les Corts Valencianes quan es va aprovar la LRAU, no hi ha dubte que l'aplicació de la Llei ha menat a una vulneració greu dels drets més elementals de molts milers de ciutadans europeus.»

Encara que puga semblar una obvii, cal advertir que els problemes o abusos urbanístics que recullen les queixes presentades en esta institució afecten tant els ciutadans espanyols com els residents estrangers, és a dir: no hem detectat cap mena de "persecució" per part de les administracions urbanístiques valencianes adreçada especialment contra els propietaris estrangers. Això és molt important i convé aclarir-ho.

Ara bé, tot i ser cert tot això, no podem deixar de reconèixer que la situació jurídica dels residents estrangers pot resultar molt vulnerable fonamentalment per dos raons: la trava de l'idioma –les dificultats per a entendre un llenguatge urbanístic molt tècnic— i les freqüents absències per motius de viatge als seus respectius països, cosa que tot sovint els impossibilita de conèixer amb certa antelació les actuacions urbanístiques i defensar-se adequadament.

D'aquí deriva precisament la nostra recomanació, com més endavant tindrem ocasió d'examinar, pel que fa a substituir l'avís per una notificació administrativa que acredite el coneixement per part dels titulars cadastrals afectats de la programació prevista, per tal d'evitar-ne la indefensió.

3.- Liberalització del sol urbanitzable i augment de l'oferta de sòl urbanitzat.

Els membres de la delegació de la Comissió de Peticions també afirmen que “la LRAU estableix l'obligació, desigualment aplicada per les autoritats locals, de desenvolupar tot el sòl classificat com a urbanitzable”. A hores d'ara, no podem dir que siga exclusivament la LRAU la que aposte per incrementar l'oferta de sòl urbanitzat.

No és sobrer esmentar alguns dels raonaments que conté l'exposició de motius de la Llei estatal 6/1998, de règim del sòl i valoracions (LRSV):

“Esta Llei pretén facilitar l'augment de l'oferta de sòl i fer possible que tot el sòl que encara no ha estat incorporat al procés urbà, en el qual no concórreguen raons per a preservar-lo, es pugua considerar com a susceptible de ser urbanitzat [...] S'ha de tenir present, així mateix, que la reforma del mercat del sòl en el sentit d'una major liberalització que n'incrementa l'oferta forma part de la necessària reforma estructural de l'economia espanyola, per a la qual el legislador estatal té les competències que li atribuïx l'article 149.1.13. a de la Constitució espanyola.”

No obstant això, si bé és cert l'anterior, no ho és menys que la mateixa LRSV preveu una limitació que obliga les administracions valencianes i que moltes voltes es vulnera:

“Tanmateix, la flexibilitat que la Llei persegueix amb la finalitat d'evitar l'escassetat de sòl no ha de conduir a un règim d'absoluta discrecionalitat de les autoritats urbanístiques a l'hora de decidir sobre la viabilitat de les iniciatives que es promouen en l'àmbit del sòl urbanitzable. ”

4.- Les obligacions que la legislació estatal (LRSV) imposa al propietari de cedir el deu per cent de l'aprofitament urbanístic i de costejar la urbanització.

En la mateixa pàgina cinc de l'Informe se indica que “els propietaris de terrenys i propietats existents que són requalificats com a "urbanitzables" es veuen forçats a cedir un deu per cent del seu sòl, sense cap compensació, com a contribució a la provisió de serveis públics i zones verdes o espais lliures en qualsevol projecte de desenvolupament. També estan obligats a aportar, siga amb sòl, siga en metàl·lic, fins al seixanta-cinc per cent del valor calculat com a cost de construcció de tota la infraestructura per al conjunt de la zona de desenvolupament. (No tenen cap mena de control sobre les necessitats d'infraestructura ni sobre el seu cost). Han d'aportar la seua contribució per endavant; en cas contrari, la seua propietat és embargada i l'actuació urbanística avança en qualsevol cas. (Molta gent que es troba en esta situació no està ja en condicions d'hipotecar de nou la seua propietat per adquirir fons, ni pot vendre-la a un preu raonable a causa de la imminent actuació urbanística). ”

A fi d'aconseguir més claredat expositiva, convé que analitzem separatament cada una d'estes afirmacions.

Respecte de l'obligació de cedir un deu per cent del sòl sense cap compensació, no es tracta de cap abús de la LRAU, sinó que ens trobem davant una exigència que s'aplica arreu del territori nacional d'Espanya i no només a la Comunitat Valenciana, atés que l'article quaranta-set de la Constitució prescriu que “la comunitat participa en les plusvàlues que genera l'acció urbanística dels ens públics” i esta participació es concreta en els articles 3 i 18.4 de la Llei estatal 6/1998, de 13 d'abril, de règim del sòl i valoracions, que imposen el deure a tots els propietaris —nacionals i estrangers— de sòl

urbanitzable de cedir obligatòriament i gratuïtament a l'Administració actuant el sòl corresponent al deu per cent de l'aprofitament del sector o àmbit corresponent.

Per tant, ha de quedar clar que esta obligació de cessió deriva de la Constitució i d'una Llei que regix igualment per a tot l'Estat espanyol, de manera que la LRAU no pot deixar d'exigir-la.

Per altra part, quant a l'obligació de pagar el cost de construcció de les infraestructures d'urbanització, també ens trobem en presència d'un deure que s'exigix en la mateixa mesura arreu del territori nacional, i no tan sols a la nostra comunitat.

L'article 18, apartats 3 i 6 de l'esmentada Llei estatal 6/1998 estableix que “els propietaris de sòl urbanitzable han de costejar i, si s'escau, executar les infraestructures de connexió amb els sistemes generals exteriors a l'actuació i, si s'escau, les obres necessàries per a ampliar o reforçar els esmentats sistemes, i també costejar o executar la urbanització del sector o àmbit corresponent. ”

La urbanització d'un terreny mitjançant la dotació de serveis urbanístics com ara el subministrament d'aigua potable, clavegueram, pavimentació, enllumenat públic, etc. genera el consegüent increment del seu valor, de manera que és lògic que el propietari d'este terreny urbanitzat que s'apropia la plusvàlua siga qui haja de pagar estos serveis.

Una vegada aclarit que les obligacions de cessió del deu per cent de l'aprofitament i de costejar la urbanització no les crea la LRAU, sinó que les imposa una llei estatal que s'aplica arreu del territori nacional, altra cosa ben distinta és com controlen els propietaris el cost d'estos serveis urbanístics i com participen en la seua determinació per tal d'evitar possibles abusos, com ara els que s'indiquen en l'Informe de la Comissió de Peticions: no hi ha control sobre el cost de les infraestructures i han d'aportar els seu import per endavant.

Per evitar estes deficiències de la LRAU, esta institució formula, com més endavant es podrà examinar amb detall, les recomanacions següents:

- Modificar l'article 72.1.E de la LRAU en el sentit que en aprovar les quotes d'urbanització l'ajuntament pugui, atenent les especials circumstàncies econòmiques del propietari sol·licitant que s'establisquen reglamentàriament, acordar l'ajornament del pagament fins que es conclouen les obres d'urbanització, moment en el qual el propietari ja disposarà d'un aprofitament urbanístic amb prou valor per a poder obtenir crèdit financer amb el qual pagar les quotes d'urbanització i conservar el seu dret de propietat.

- Garantir la posició jurídica dels propietaris i la transparència del procés selectiu obligant els aspirants a urbanitzador a determinar en la proposició economicofinancera el cost total de les càrregues d'urbanització (art. 32.D).

- Preveure l'audiència als propietaris com a tràmit previ i preceptiu a l'acord municipal pel qual es modifica la previsió inicial de les càrregues d'urbanització, i valorar la

possibilitat d'introduir alguna limitació quantitativa o percentatge màxim respecte de les alteracions alcistes (art. 67.3).

- Limitar la possibilitat que recull l'apartat B de l'article 67 perquè siga únicament l'urbanitzador qui assumisca el cost dels compromisos addicionals als quals s'obligue voluntàriament amb l'ajuntament, sense la possibilitat de traslladar l'esmentada despesa als propietaris.

- Reflexionar sobre la conveniència de mantenir el privilegi reconegut a l'urbanitzador per exigir als propietaris el pagament anticipat de les inversions previstes per als sis mesos següents (art. 72.B).

5. La urbanització del sòl per una tercera persona no propietària del terreny.

Continuant a la pàgina cinc de l'Informe, també es diu que “la Llei permet que les autoritats locals aproven una sol·licitud que puga presentar qualsevol persona per a desenvolupar porcions concretes de sòl urbanitzable, independentment que l'esmentada persona siga realment propietària d'alguna part de la zona designada. D'esta manera, la Llei, tal com està redactada en l'actualitat, no exigix que l'empresa urbanística adquirisca realment el sòl que desitja urbanitzar; esta simplement presenta un pla, constrüix i recull els beneficis”.

Precisament, com ja hem comentat més amunt, esta és una de les principals novetats de la LRAU, en donar cabuda a una tercera persona no propietària perquè s'encarregue de la urbanització com a funció empresarial, i evitar algunes disfuncions que es produïen amb l'aplicació de la legislació estatal anterior a la LRAU: posar fi a l'especulació i retenció de sòl per part dels propietaris que no vulguen col·laborar en el desenvolupament urbanístic de la ciutat i, per altra part, augmentar l'existència de sòl urbanitzat en el mercat per intentar abaixar el seu preu i el de l'habitatge, encara que això darrer, certament, no s'ha aconseguit.

Com es tindrà ocasió de comprovar més endavant en l'annex de “Dades estadístiques d'interés”, l'aplicació de la LRAU ha afavorit la generació de grans quantitats de sòl urbanitzat en molt poc temps, i ha evitat molts dels problemes anteriors d'escassetat de sòl i lentitud en l'aprovació i execució dels plans urbanístics, cosa que ha permés un desenvolupament de les ciutats sense precedents.

Ara bé, este nou model urbanístic valencià, que com hem dit més amunt, han importat altres comunitats autònomes –Extremadura, Castella-la Manxa–, i implícitament ha autoritzat per a la resta de l'Estat l'article 4.3 de la LRSV, no és un sistema perfecte; la seua aplicació pràctica ha palesat algunes deficiències, llacunes i interpretacions no desitjades que s'han d'eliminar mitjançant una adequada reforma de la LRAU, per a la qual esta institució aporta, des de la seua experiència, diverses recomanacions, com més endavant es tindrà ocasió de comprovar.

6.- Escassa transparència i falta d'informació als propietaris afectats.

Els membres de la delegació del Comitè de Peticions continuen explicant (pàg. 5) que “és una pràctica comuna dels gestors urbanístics –agents urbanitzadors o simplement "urbanitzadors"— elaborar els seus plans sense coneixement de la població local, però habitualment amb el coneixement i assentiment tàcit de l'alcalde i dels funcionaris responsables del planejament urbanístic, no sols abans de la reclassificació del sòl, sinó també durant el primer any de la seua classificació com a sòl urbanitzable. L'urbanitzador pot no ser més que el testaferro d'una empresa constructora molt més gran. Per regla general, no s'informa en absolut directament els propietaris existents sobre tots estos procediments, al contrari del que ocorre en altres països, on tindrien una participació directa en el cas d'una ordre d'expropiació. Si se'ls informa --per exemple mitjançant un anunci en la premsa local--, només disposen com a màxim de tres setmanes per a presentar un pla alternatiu. Això resulta impossible per als residents i encara ho és més per als propietaris d'habitatges de vacances o per als qui lloguen la seua propietat.”

En efecte, esta falta generalitzada d'informació la podrien esmenar les recomanacions següents, que després analitzarem més detingudament:

- Potenciar el foment de l'execució de programes pels propietaris, mitjançant el reconeixement del dret a subrogar-se en la condició d'urbanitzador-adjudicatari del Programa d'actuació integrada, i assumir completament la seua posició jurídica i amb caràcter preferent respecte a qui va formular l'alternativa tècnica original que servisca de base per a aprovar el programa (art. 47.5 LRAU).
- Reforçar els principis de publicitat i de participació pública en els actes administratius que contenen les principals decisions de planificació i execució urbanística, i també el dret d'accés a la informació i a la documentació.

7.- La funció social del dret de la propietat a Espanya.

A la pàgina deu de l'Informe que comentem s'advertix que “l'article sis del Tractat UE obliga els Estats membres a respectar les disposicions de planificació del Conveni europeu per a la protecció dels drets humans, que també fa referència als drets de propietat.”

L'article trenta-tres de la Constitució espanyola reconeix el dret a la propietat privada i indica que la funció social d'este dret en delimita el contingut, d'acord amb les lleis.

És a dir, a Espanya els propietaris no són lliures per a decidir la utilització i la destinació dels seus terrenys, sinó que la direcció del procés urbanístic correspon, en tot cas, als poders públics, sens perjuí de respectar les garanties d'aquells.

Cal fer notar que esta situació tampoc no és obra de la LRAU, sinó que succeïx arreu d'Espanya, i això en virtut del que estableixen els articles 1, 2.1 i 4.1 de la LRSV de 1998.

Per una part, l'objectiu de la LRSV és definir el contingut bàsic del dret de propietat del sòl d'acord amb la seua funció social i regular les condicions que asseguren la igualtat essencial del seu exercici a tot el territori nacional.

Per l'altra, les facultats urbanístiques del dret de propietat s'exercixen sempre dins els límits i amb el compliment dels deures que estableixen les lleis o, en virtut d'estes, pel planejament d'acord amb la classificació urbanística dels immobles; i finalment, els propietaris han de contribuir, en els termes que estableixen les lleis, a l'acció urbanística dels ens públics, als quals correspon, en tot cas, la direcció del procés, sens perjudi de respectar la iniciativa d'aquells.

8.- Les directives comunitàries sobre contractació pública.

A la pàgina deu de l'Informe s'exposa que “continua havent-hi moltes qüestions destacades que requereixen ser aclarides, i una d'estes qüestions es referix a la manera en què les autoritats han aplicat la legislació comunitària sobre contractació pública [...] segons molts ciutadans afectats, l'adjudicació dels contractes urbanístics gairebé mai es du a terme a través de licitacions públiques. ”

Hem de fer una petita matisació: per bé que l'article quaranta-sis de la LRAU preveu un període d'informació pública de vint dies durant els quals qualsevol persona pot optar a l'adjudicació d'un programa, esta institució entén que no es respecten algunes qüestions primordials de la normativa comunitària i estatal, de manera que, com examinarem més endavant, hem recomanat iniciar el desenvolupament reglamentari que preveu l'article 29.13 de la LRAU sobre la regulació de les relacions derivades de l'adjudicació del Programa d'actuació integrada per les normes rectores de la contractació administrativa, i valorar l'aplicació, llevat dels casos en què l'urbanitzador siga una Agrupació d'Interés Urbanístic, de les disposicions de la Llei estatal de contractes de les administracions públiques en estos casos concrets:

- Capacitat i prohibicions per a contractar amb l'Administració.
- Els requisits de publicitat.
- L'existència de plecs de condicions o bases a les quals se sotmeten les empreses.
- Les disposicions del concurs amb criteris d'adjudicació d'objectius i ponderats per ordre d'importància.

- Les limitacions quantitatives existents entorn de la modificació posterior de les condicions de l'adjudicació –entre les quals hi ha les quotes d'urbanització.
- Les garanties i penalitats que s'imposen a l'urbanitzador en cas d'incompliment de les seues obligacions.

4. CONTINGUT DE LES PRINCIPALS QUEIXES QUE ELS CIUTADANS PLANTEGEN AL SÍNDIC DE GREUGES

Sens perjuí de l'estudi detallat posterior de cada una de les queixes, a manera de síntesi les més rellevants que ens han exposat els ciutadans respecte de l'activitat urbanística que duen a terme els ajuntaments de la Comunitat Valenciana han estat les següents:

a) Els propietaris manifesten la seua disconformitat amb el fet que l'urbanitzador valore insuficientment el sòl i les construccions existents abans d'aprovar el Programa d'actuació integrada, de manera que els petits propietaris o els que tenen una escassa valoració econòmica es veuen en la situació de sol·licitar l'expropiació dels seus terrenys perquè no poden participar en els procés urbanitzador, i rebre a canvi una escassa indemnització econòmica o, en el millor dels casos, es veuen obligats a transmetre la major part dels seus terrenys a l'urbanitzador per fer front a les quotes d'urbanització.

b) Es critiquen els escassos mecanismes de control de la LRAU per a evitar l'abusi cost de les quotes d'urbanització: els ciutadans afectats consideren injust que l'urbanitzador pugui ser l'adjudicatari d'un Programa d'actuació integrada només que esmente una referència aproximada dels costos de la urbanització, que després podrà modificar a l'alça sense cap límit quantitatiu; que pugui incloure entre les càrregues d'urbanització qualsevol altre compromís adquirit amb l'ajuntament i repercutir-lo sobre els propietaris —a pesar que tan sols es permet repercutir els objectius imprescindibles dels programes en la propietat del terreny— i que, finalment, pugui exigir als propietaris, com si estos foren una entitat financera, el pagament anticipat de les quotes d'urbanització amb una antelació de fins a sis mesos a la inversió real.

c) La inexistència de criteris clars en la LRAU que permeten distingir entre el sòl urbà consolidat i no consolidat origina una certa tendència a incloure en unitats d'execució – que es desenvolupen mitjançant actuacions integrades—no només els terrenys que el pla urbà classifica com a sòl urbà i que es troben parcialment urbanitzats a falta d'algun element urbanístic que es podria implantar a través d'una actuació aïllada, sinó també solars, i això amb la intenció de fer que els propietaris, que en molts casos ja van assumir les càrregues que els afectaven o van finançar en seu moment l'execució de les infraestructures urbanístiques existents, cedisquen sòl per a dotacions públiques, el deu per cent de l'aprofitament, hagen d'abonar les càrregues d'urbanització a l'urbanitzador i hagen d'adquirir l'aprofitament necessari per a conservar la seua parcel·la actual i, en el supòsit que no quede prou aprofitament en la unitat, com és perfectament possible, perdre la porció resultant.

d) Els propietaris també manifesten les dificultats que de vegades tenen per a constituir-se en Agrupació d'Interés Urbanístic i, d'esta manera, accedir al Règim d'Adjudicació Preferent, a causa, fonamentalment, del fet que no competixen en condicions d'igualtat amb els urbanitzadors, ja que estos negocien durant mesos amb les autoritats i amb els funcionaris municipals, aquells, si no han tingut coneixement d'estes negociacions prèvies, disposen de molt poc de temps –vint dies des de l'exposició pública de l'alternativa tècnica— per a constituir-se i accedir a l'adjudicació d'un Programa d'actuació integrada, tenint en compte els escassos recursos i coneixements tècnics que solen tenir els ciutadans afectats.

e) Donar un mer avís als titulars cadastrals sense les garanties d'una notificació administrativa no seria suficient per a assegurar als propietaris el coneixement de les actuacions urbanístiques que els afecten i, per tant, preservar una defensa adequada dels seus interessos.

f) Un altre motiu de preocupació dels propietaris afectats per un Programa d'actuació integrada consistix en la falta d'aplicació de les prescripcions i garanties que recull la Llei de contractes de les Administracions públiques. Consideren necessari dotar de més transparència i de més seguretat jurídica el procés de selecció i posterior actuació de l'urbanitzador. Es demanen, quin obstacle jurídic pot haver-hi per incloure en la LRAU algunes disposicions de la Llei de contractes, com ara les referides a la capacitat i prohibicions per a contractar amb l'Administració, els requisits de publicitat, l'existència de plecs de condicions o bases a les quals se sotmeten les empreses, les disposicions del concurs amb criteris d'adjudicació objectius i ponderats per ordre d'importància, les limitacions quantitatives existents entorn de la modificació posterior de les condicions de l'adjudicació –entre les quals hi ha les quotes d'urbanització— i les garanties i penalitats que s'imposen a l'urbanitzador en cas d'incompliment?

g) També es denuncia la informació escassa i confusa que solen rebre els propietaris afectats en els casos en què hi ha una forta pressió urbanística. L'accés a la documentació municipal abans i durant el tràmit de la informació pública s'obstaculitza i s'endarrerix moltes més vegades de les que seria desitjable; a més, cal afegir la dificultat d'entendre els complicats informes tècnics redactats en un llenguatge veritablement inaccessible

per a molts ciutadans. Per això, consideren que s'hauria de reforçar el dret d'accés a la informació urbanística i promoure i fer més efectiu el dret a la participació ciutadana.

h) No són infreqüents tampoc les queixes que plantegen els ciutadans per una certa inactivitat municipal i autonòmica davant d'importants infraccions urbanístiques: construccions que s'inicien en qualsevol tipus de sòl, no se suspenden i es conclouen sense llicència, i posteriorment s'incomplixen les ordres de demolició.

i) Finalment, esta institució no podria deixar passar l'ocasió d'aprofitar els treballs de la reforma de la LRAU per manifestar la conveniència de potenciar la promoció d'habitatges de protecció pública.

5. ANÀLISI EXHAUSTIVA DELS PROBLEMES PRÀCTICS MÉS RELLEVANTS

Exposades succintament les queixes que ha originat l'aplicació pràctica de la LRAU i que els ciutadans han manifestat davant esta institució, és moment ja d'examinar més detingudament els preceptes concrets de la LRAU susceptibles de reforma.

a) Valoració de les propietats per l'urbanitzador i ajornament de les quotes d'urbanització (art. 29.9. C i art. 72.1.E).

L'article 29.9.C de la LRAU disposa el següent: Els propietaris que expressament declinen cooperar, per entendre inconvenient o imprudent el desenvolupament urbanístic dels seus terrenys, poden renunciar a fer-ho si demanen –mitjançant una sol·licitud presentada en document públic abans de l'acord aprovatori del programa— l'expropiació i pagament segons el seu valor inicial o el que correspon conforme a la legislació estatal a la condició de sòl urbanitzable no programat.

La valoració del sòl i de les construccions existents abans de l'aprovació del Programa d'actuació integrada sol ser un focus important de conflictes. L'urbanitzador valora insuficientment el preu del sòl i de les construccions existents, de manera que, si el propietari opta per pagar-li en terrenys, en tenir estos escàs valor, ha de cedir-ne una bona proporció o bé, si no té prou terreny o diners per a pagar les quotes d'urbanització, optar per l'expropiació. Llavors se li abona una indemnització molt allunyada dels valors de mercat.

Convé observar que la mateixa Llei de règim del sòl i valoracions, Llei 6/1998, de 13 d'abril (d'ara endavant, LRSV) va recollir la doctrina jurisprudencial del Tribunal Suprem sobre valoracions en determinar que en estes s'ha de tenir en compte el valor real del mercat i el règim urbanístic, fins i tot encara que els terrenys expropiats estiguen classificats com a sòl no urbanitzable (art. 26).

L'apartat tercer de l'exposició de motius de la LRSV resulta molt aclaridor en este sentit: “Pel que fa als criteris de valoració del sòl, la Llei ha optat per establir un sistema que mira de reflectir al més exactament possible el valor real que el mercat assigna a cada tipus de sòl, i renuncia així formalment a tota mena de fórmules artificioses que, amb més o menys fonament aparent, contradiuen esta realitat, constituïxen una font interminable de conflictes, projecten una ombra d'injustícia que resta credibilitat a l'Administració” i contribuïx a deslegitimar la seua actuació [...] a partir d'ara, no hi ha sinó un sol valor, el valor que el bé té realment en el mercat del sòl, únic valor que pot reclamar per a si el qualificatiu de just que exigix inexcusablement qualsevol operació expropiatòria.”

En este aspecte concret, la Llei castellanomanxega 2/1998, de 4 de juny, inspirada en la nostra LRAU, l'ha modificada recentment la Llei 1/2003, de 17 de gener, en el sentit de suprimir el text ressaltat en cursiva: «Els propietaris que expressament declinen cooperar, per entendre inconvenient el desenvolupament urbanístic dels seus terrenys, poden renunciar a col·laborar si demanen l'expropiació i el pagament segons el valor que correspon legalment al sòl, *“sense consideració de l'aprofitament urbanístic patrimonialitzable en virtut de l'execució del planejament del que es tracte”*».

Atenent estes consideracions, resultaria convenient que les administracions públiques respectaren l'esperit i la voluntat del legislador estatal, manifestada en l'exposició de motius de la LRSV, i extremaren el control sobre les valoracions que presenten els urbanitzadors, a fi de reflectir com més exactament millor el valor real que el mercat assigna a cada tipus de sòl, en este cas, al sòl no urbanitzable.

El nostre Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, alguna volta (per totes, Sentència de 5 de juny de 2003) ha tingut l'ocasió de raonar que “si el sòl no urbanitzable es classifica d'esta manera per tal de preservar-lo del procés urbanístic, els terrenys que s'han classificat així i que clarament tindran una "vocació urbanística" no s'haurien de valorar com si no l'anaren a tenir –valor inicial o aprofitament agrari.”

D'altra banda, l'escassa valoració del sòl abans de l'aprovació del PAI també col·loca els petits propietaris i els econòmicament més dèbils en una situació precària, ja que, a causa del baix preu assignat al seu terreny, no poden oferir la seua propietat com a garantia per a acudir a les entitats financeres a la recerca de crèdit per a pagar les quotes d'urbanització o per a obtenir una fiança o aval que garantisca el pagament ajornat d'estes quotes.

Per evitar esta situació, seria convenient modificar l'actual article 72.1.e) de la LRAU, “l'urbanitzador pot convenir amb els propietaris obligats ajornar el pagament de les

quotes d'urbanització, sense que es pugui postergar a l'inici de l'edificació, llevat que hi haja una fiança o aval que garantisca l'esmentat pagament”, en el sentit que l'ajuntament, en aprovar les quotes d'urbanització, pugui, atenent les especials circumstàncies econòmiques del propietari sol·licitant que s'establisquen reglamentàriament, acordar ajornar el pagament fins que es concloguen les obres d'urbanització, moment en el qual el propietari ja disposarà d'un aprofitament urbanístic amb prou valor per a poder obtenir crèdit financer amb què pagar les quotes d'urbanització i conservar el dret de propietat.

Fent una repassada ràpida a les altres lleis autonòmiques, ens trobem que la Llei extremeña 15/2001, de 14 de desembre (art. 135.3) ja introduïx alguna especialitat en establir que « quan les circumstàncies ho aconsellen el municipi pot, així mateix, convenir amb els propietaris afectats ajornar el pagament de les despeses d'urbanització, d'acord amb el que preveu la legislació d'hisendes locals.“ (Art. 32.3 RDL 2/2004, de 5 de març, text refós de les hisendes locals, «la corporació pot concedir, a sol·licitud dels subjecte passiu, l'ajornament per un termini màxim de cinc anys.“) En idèntic sentit, però sense un termini màxim de duració de l'ajornament, es troba la Llei foral navarresa 35/2002, de 20 de desembre (art. 175.2), andalusa 7/2002, de 17 de desembre (art. 124b), asturiana 3/2002, de 19 d'abril (art. 127.3) i riojana 10/1998, de 2 de juliol (art. 130.3).

b) Quotes d'urbanització (articles 29.4, 30.2, 32.D, 46.2, 67 i 72.B).

Com ja s'ha dit més amunt, els propietaris entenen injust que l'urbanitzador, per a optar a l'adjudicació d'un Programa d'actuació integrada, en tinga prou d'indicar una quantitat aproximada dels costos de la urbanització, els quals es poden modificar després, una vegada adjudicat el Programa, sense cap limitació quantitativa, i entre les càrregues d'urbanització es pot incloure qualsevol altre compromís adquirit lliurement amb l'ajuntament, a costa de la butxaca dels propietaris, i exigir el pagament anticipat de les quotes d'urbanització amb un màxim de sis mesos d'antelació a la realització de la inversió.

Anem per parts. Respecte de la indicació d'una quantitat aproximada dels costos de la urbanització –que no càrregues d'urbanització, concepte molt més ampli que inclou el benefici industrial de l'urbanitzador--, els propietaris manifesten la indefensió que sofriuen en desconéixer, en el moment de l'adjudicació, l'import de les càrregues d'urbanització que hauran de pagar.

En efecte, l'article 46.2 de la LRAU assenyala, en allò que aquí importa, que les proposicions juridicoeconòmiques s'han de presentar en plica tancada amb la documentació expressada en els apartats C) i D) de l'article 32, ço és, proposició economicofinancera en la qual es continga “estimació, ni que siga preliminar i aproximada, dels costos de l'obra urbanitzadora”, els quals estan detallats en l'article 29.4 i són molt més reduïts que les càrregues d'urbanització, descrites en l'article 67, que inclouen la determinació del benefici empresarial de l'urbanitzador i que són les que han de pagar realment els propietaris.

En definitiva, esta institució considera que, per a garantir la posició jurídica dels propietaris i la transparència del procés selectiu, seria necessari modificar l'apartat D del l'article 32 de la LRAU, en el sentit d'obligar els aspirants a urbanitzador a determinar el cost total de les càrregues d'urbanització.

Algunes comunitats autònomes ja han inclòs esta determinació en les seues respectives lleis urbanístiques. Així, la Llei foral navarresa 35/2002, de 20 de desembre (art. 171.3.3), disposa que els programes d'actuació urbanitzadora han de contenir una proposició juridicoeconòmica que comprega els aspectes següents: estimació de la totalitat de les despeses d'urbanització.

L'article 119.3 de la Llei extremeña 15/2001, de 14 de desembre, estableix que el Programa d'execució ha de contenir, a més, una proposició juridicoeconòmica que comprega els aspectes següents: estimació de la totalitat de les despeses d'urbanització, d'acord amb el que estableix l'article 127, que en l'apartat 1.f preveu les despeses de promoció i de gestió de l'actuació urbanitzadora, inclòs el benefici o la retribució empresarial de l'urbanitzador.

A diferència de la nostra LRAU (art. 67), en què no es preveu l'audiència prèvia als propietaris, l'article 127.4 de l'esmentada Llei extremeña recull esta garantia fonamental dels afectats: el municipi pot aprovar, després d'haver escoltat els propietaris, la modificació de la previsió inicial de despeses d'urbanització en el cas que apareguen circumstàncies tècniques objectives, la previsió de les quals per l'agent urbanitzador no haja estat possible en el moment d'elaborar el projecte d'urbanització.

Les mateixes garanties contenen els articles 110.4.3.b) i 115 de la Llei castellanomanxega 2/1998, de 4 de juny.

Quant a la possibilitat de modificar posteriorment les càrregues d'urbanització, la LRAU no preveu cap límit quantitatiu (art. 67.3), cosa que en la pràctica sol donar lloc a dos tipus de disfuncions que s'haurien de corregir: d'una banda, els propietaris es queixen que no hi ha cap limitació quantitativa, ja que se solen produir pujades abusives a l'alça i, de l'altra, es desnaturalitza el procés de selecció de l'urbanitzador, ja que este sol fixar uns costos de l'obra urbanitzadora a la baixa –sense incloure el seu benefici empresarial–, per a competir amb garanties d'optar a l'adjudicació, sabent que, posteriorment, podrà incrementar sense límit el preu que han d'abonar els propietaris mitjançant l'aprovació per l'ajuntament de les càrregues d'urbanització.

Sense entrar en la discussió doctrinal existent entorn de la naturalesa jurídica de l'urbanitzador –alguns autors defensen que es tracta d'un contractista d'obra pública, d'altres, que ens trobem davant una concessió d'obra pública o concessió d'obra urbanitzadora, i, finalment, d'altres que mantenen els seu caràcter de contracte de gestió de serveis públics--, no semblaria il·lògic que la LRAU prevera algun tipus de limitació quantitativa, tal com preveu l'article 173 de la Llei càntabra 2/2001, de 25 de juny, en tractar del sistema de concessió d'obra urbanitzadora:

“Només es poden modificar les despeses d'urbanització i el règim de retribucions per causes imprevisibles de naturalesa objectiva no previstes en el plec de condicions, que alteren de manera substancial o en més d'un vint per cent l'equilibri econòmic de la concessió. En el procediment que a este efecte se substancie, s'ha de donar audiència als propietaris i requerirà un informe pericial favorable dels serveis tècnics municipals.”

Respecte de la inclusió entre les càrregues d'urbanització que han d'abonar els propietaris dels compromisos que complementàriament decidix assumir l'urbanitzador, esta pràctica no resulta lícita, ja que l'article 30.1 de la LRAU només permet repercutir als propietaris el cost de les inversions necessàries per a assolir els objectius imprescindibles del Programa d'actuació integrada, raó per la qual es considera convenient suprimir la possibilitat que preveu l'apartat B de l'article 67, de manera que l'urbanitzador ha d'assumir només el cost dels compromisos addicionals als quals s'obligue voluntàriament amb l'ajuntament, sense possibilitat de traslladar la despesa als propietaris.

Quant al privilegi de l'urbanitzador per a exigir als propietaris el pagament anticipat de les inversions previstes per als sis mesos següents (art. 72.B) –possibilitat que recullen també les dos lleis autonòmiques que més han copiat el sistema de la LRAU, l'extremenya i la castellanomanxega--, esta institució considera oportú reflexionar sobre la conveniència de mantenir esta prerogativa de l'urbanitzador, que es beneficia de disposar d'una important quantitat de diners sense pagar cap interès, a diferència dels propietaris més humils, que es veuen obligats a acudir a una entitat financera per accedir a un crèdit, pel qual hauran de pagar els interessos corresponents.

c) Criteris de distinció entre sòl urbà consolidat i no consolidat (articles 9.2 LRAU i 10 RPCV).

L'article 8 de la LRSV, precepte de naturalesa bàsica, descriu un concepte material o real del sòl urbà:

a) El sòl ja transformat perquè consta com a mínim d'accés rodat, proveïment d'aigua, evacuació d'aigües i subministrament d'energia elèctrica o perquè està consolidat per l'edificació en la manera i amb les característiques que estableix la legislació urbanística.“

b) Els terrenys que en l'execució del planejament han estat urbanitzats d'acord amb el planejament.

Amb tot, quan en l'article 14 s'exposen els deures dels propietaris d'este sòl, es distingix entre sòl urbà consolidat i no consolidat sense contenir o expressar cap criteri clar per a diferenciar entre totes dos classes de sòl, amb la transcendència pràctica que això comporta.

Així, mentre que els propietaris de sòl urbà consolidat per la urbanització han de completar pel seu compte la urbanització necessària perquè tinguen –si encara no l'han

aconseguit— la condició de solar, i edificar en el termini si es troben en àmbits per als quals així ho ha establert el planejament i d'acord amb este planejament, en canvi, els propietaris de sòl urbà no consolidat han d'assumir els deures següents: *a)* cedir obligatòriament i gratuïta a l'Administració tot el sòl necessari per als vials, espais lliures, zones verdes i dotacions públiques de caràcter local al servei de l'àmbit de desenvolupament en el qual els seus terrenys s'inclouen; *b)* cedir obligatòriament i gratuïta el sòl necessari per a l'execució dels sistemes generals que el planejament general, si s'escau, inclou en l'àmbit corresponent, a l'efecte de la seua gestió, *c)* cedir obligatòriament i gratuïta a l'Administració actuant el sòl corresponent al deu per cent de l'aprofitament de l'àmbit corresponent; *d)* procedir a la distribució equitativa de les càrregues i dels beneficis derivats del planejament, amb anterioritat a l'inici de la seua execució material; *e)* costejar i, si s'escau, executar la urbanització i, finalment, *f)* edificar els solars en el termini que, si s'escau, establisca el planejament.

Com que no hi ha uns criteris de distinció entre totes dos classes de sòl, i davant la possibilitat d'exigir al propietari del sòl urbà no consolidat que complisca tots estos deures, els ajuntaments tendixen a incloure en unitats d'execució a desenvolupar mitjançant actuacions integrades i, així, exigir que es complisquen tots els deures detallats més amunt, no només els terrenys que el pla general classifica com a sòl urbà i que es troben parcialment urbanitzats, a falta d'algun element urbanístic que podria ser fàcilment implantat a través d'una actuació aïllada, sinó, fins i tot, solars.

A diferència del concepte material o real de sòl urbà de l'article 8 de la LRSV, l'article 9.2 de la LRAU conté un precepte formal de sòl urbà, ja que la classificació dels terrenys com a sòl urbà té per objectiu possibilitar-ne el desenvolupament urbanístic, preferentment mitjançant actuacions aïllades, de manera que els terrenys en què estes estiguen previstes pel pla s'entendran classificades com a sòl urbà.

Este concepte de la LRAU el desenvolupa l'article 10 del Decret 201/1998, de 15 de desembre, Reglament de planejament de la Comunitat Valenciana (d'ara endavant, RPCV), el qual en l'apartat segon conté una regla excepcional que en la pràctica s'aplica en molts casos amb caràcter general: el pla pot classificar com a sol urbà terrenys el desenvolupament dels quals es preveja realitzar mitjançant actuacions integrades en els casos següents:

a) els terrenys classificats com a sòl urbà pel planejament general anterior a la LRAU, consolidats per la urbanització perquè disposen de tots o d'algun dels serveis urbanístics que permetrien realitzar actuacions aïllades, que, tanmateix, fóra més convenient desenvolupar-los per actuacions integrades; *b)* els terrenys classificats com a sòl urbà en el planejament general aprovat abans de la LRAU integrats en el nucli urbà i consolidats per l'edificació.

Tenint en compte el caràcter indeterminat i genèric de l'expressió «seria més convenient desenvolupar-los per actuacions integrades», i les transcendents conseqüències pràctiques que es deriven segons es desenvolupe el sòl urbà mitjançant actuacions aïllades o integrades, seria necessari especificar els criteris o supòsits en els quals

s'hauria d'entendre que el desenvolupament mitjançant actuacions integrades és més convenient.

A banda d'això, i igual que en l'article 10 RPCV es detalla què s'entén per sòl urbà consolidat per l'edificació –l'ocupació del sòl per l'edificació en més d'un cinquanta per cent del sòl edificable de l'àmbit de gestió propi d'una actuació integrada definit amb les exigències de la LRAU--, també resultaria convenient definir amb més precisió encara el concepte de sòl urbà consolidat per la urbanització.

Fins i tot, la redacció de l'apartat *a)* de l'article 10 RPCV, quan es referix a terrenys classificats com a sòl urbà consolidats per urbanització com a susceptibles de ser inclosos en una actuació integrada, i els propietaris dels quals han de complir les obligacions com si es tractara de sòl urbà no consolidat, pot resultar confusa i contradictòria amb l'article 14.1 de la LRSV, en disposar que els propietaris de sòl urbà consolidat únicament tenen l'obligació de completar la urbanització pel seu compte i edificar dins el termini.

Com a exemple del que tractem d'expressar pot servir la clara distinció entre tots dos tipus de sòl urbà que conté l'exposició de motius d'una llei que copia el sistema urbanístic de la LRAU, la Llei castellanomanxega 2/1998, de 4 de juny, que ha modificat recentment la Llei 1/2003, de 17 de gener:

“D'esta manera, esta Llei identifica la categoria concreta de sòl urbà consolidat per la urbanització –sota la denominació de sòl urbà consolidat amb les superfícies completament urbanitzades assumides pel planejament, que disposen ja d'un aprofitament urbanístic acceptable per a estes. D'esta manera, el planejament es limita a mantenir tal aprofitament, sense afegir cap increment, cosa que exigiria la disposició de les reserves dotacionals corresponents i proporcionals.

Com que l'acció de planejament concretada així no genera plusvàlues, el règim jurídic de la propietat es correspon amb el que estableix, a tall de "condicions bàsiques", l'article 14.1 de la Llei estatal 6/1998, de 13 d'abril.

De manera conseqüent, esta Llei referix la categoria de "sòl urbà no consolidat per la urbanització" a les superfícies del sòl urbà en què esta consolidació no existix des de la perspectiva del planejament.

Integren esta categoria, doncs, els terrenys urbans als quals el planejament general sotmet, d'una banda, a noves actuacions urbanitzadores –que impliquen la creació de viaris o dotacions— en àmbits espacials en els quals haja de tenir lloc una reparcel·lació sistemàtica (unitats d'actuació) i, de l'altra, els terrenys que el planejament sotmet a operacions de reforma interior.

També se sumen als anteriors els terrenys certament urbanitzats però la urbanització dels quals no siga simplement assumida per la nova planificació, en modificar-se la correlació entre aquella i l'aprofitament urbanístic, amb la conseqüència de la necessitat de majors reserves de sòl dotacional i suplementes en les infraestructures i serveis

públics, que compensen l'aprofitament addicional concedit per a restablir l'adequada proporció entre totes dos magnituds d'acord amb l'article 47 de la Constitució espanyola.

Per tot això, la totalitat dels terrenys adscrits a la categoria de sòl urbà no consolidat per l'aplicació dels tres criteris exposats dóna lloc a un règim jurídic de la propietat que respon al que determina en les seues condicions bàsiques l'article 14.2 de la Llei estatal 6/1998, de 13 d'abril. ”

Altres comunitats autònomes també han introduït criteris clars de distinció entre tots dos tipus de sòl urbà:

- Llei gallega 9/2002, de 30 de desembre, article 12: els plans generals diferencien en el sòl urbà les categories següents:

a) Sòl urbà consolidat integrat pels solars i també per les parcel·les que, pel seu grau d'urbanització efectiva assumida pel planejament urbanístic, poden adquirir la condició de solar mitjançant obres accessòries i d'escassa entitat que poden executar-se simultàniament amb les d'edificació o de construcció.

b) Sòl urbà no consolidat, integrat per la resta de la superfície de sòl urbà i, si de cas, pels terrenys en els quals siguen necessaris processos d'urbanització, reforma interior, renovació urbana o obtenció de dotacions urbanístiques amb distribució equitativa de beneficis i càrregues, per aquells sobre els quals el planejament urbanístic preveja una ordenació substancialment diferent de la realment existent, i també per les àrees d'urbanització recent sorgida al marge del planejament.

- Llei foral navarressa 35/2002, 20 de desembre, article 92:

a) Sòl urbà consolidat, constituït pels terrenys classificats com a sòl urbà perquè està en alguna de les situacions següents:

1) Formar part d'una trama urbana dotada d'urbanització idònia que conferisca a les parcel·les que en formen part la condició de solar. Reglamentàriament s'establixen els requisits mínims que han de reunir els serveis urbanístics perquè es puguin considerar idonis per servir a les edificacions o instal·lacions que preveuen les ordenances urbanístiques.

2) Ser integrable en la trama urbana perquè disposa d'una urbanització que únicament requereisca ser completada mitjançant obres accessòries a les d'edificació o construcció en les parcel·les, perquè estes adquirisquen la condició de solar.

3) Haver estat urbanitzat en execució del planejament urbanístic d'acord amb les seues determinacions i que dispose efectivament dels serveis amb els quals s'adquirix la condició de solar.

b) Sòl urbà no consolidat, constituït pels terrenys classificats com a sòl urbà perquè es troba en alguna de les situacions següents:

1) Disposar d'urbanització que, proporcionant com a mínim accés rodat per via urbana municipal, proveïment d'aigua, evacuació d'aigües residuals i subministrament d'energia elèctrica, demane per a consolidar-se actuacions que excedisquen les obres accessòries a les d'edificació o construcció en les parcel·les o la seua reforma, renovació o millora mitjançant la definició d'unitats d'execució. Particularment tenen esta consideració els terrenys urbanitzats en els que el planejament urbanístic preveja una ordenació substancialment diferent de l'existent, o preveja actuacions de remodelació o de reforma interior que requerisquen dur a terme operacions d'equidistribució entre els afectats.

2) Estar edificat almenys en dos de les terceres parts de l'espai servit per les xarxes dels serveis indicats en l'apartat anterior i necessitar per a la seua completa urbanització la definició d'unitats d'execució.

- Llei andalusa 7/2002, de 17 de desembre, article 45:

a) Sòl urbà consolidat, integrat pels terrenys que estiguen urbanitzats o tinguen la condició de solars i no hagen de quedar compresos en l'apartat següent.

b) Sòl urbà no consolidat, que comprén els terrenys que s'adscriuen a esta classe de sòl per concórrer alguna de les circumstàncies següents:

1) Mancar d'urbanització consolidada per:

- No contenir la urbanització existent tots els serveis, infraestructures i dotacions públiques de serveis necessàries o que els uns o les altres no tinguen la proporció o les característiques adients per a servir a l'edificació que sobre estos existisca o s'haja de construir.

- Necessitar la urbanització existent renovació, millora o rehabilitació que haja de ser realitzada mitjançant actuacions integrades de reforma interior, incloses les adreçades a l'establiment de dotacions.

2) Formar part d'àrees homogènies d'edificació, contínues o discontinúes, a les quals l'instrument de planejament els atribuisca un aprofitament objectiu considerablement superior a l'existent, quan la seua execució requerisca l'increment o millora dels serveis públics i d'urbanització existents.

En termes semblants, la Llei asturiana 3/2002, de 19 d'abril (art. 24), Llei extremeña 15/2001, de 14 de desembre (art. 9), Llei madrilenya, de 17 de juliol (art. 14), Llei castellanolleonesa 5/1999, de 8 d'abril (art.14) i Llei aragonesa 5/1999, de 25 de març (art. 14).

Abans d'acabar l'exposició de motius d'este epígraf, caldria aclarir que els legisladors autonòmics no gaudixen d'una llibertat absoluta i incondicionada per a definir el sòl urbà consolidat i no consolidat. El Tribunal Constitucional, en el fonament cinqué de la Sentència número 54/2002, de 27 de febrer, efectua esta important matisació que s'ha de

tenir en compte: «El que hem exposat, és clar, no qüestiona ni limita gens ni mica les competències de cada comunitat autònoma per precisar, en el seu àmbit territorial i *en els límits de la realitat*, què s'ha d'entendre per sòl urbà consolidat.» (STC 164/2001, F. 18 i 20).

Es tracta de significar que el concepte de sòl urbà és un concepte físic, que ve donat per la realitat, com la jurisprudència del Tribunal Suprem també no es cansa de repetir. Esta realitat visible i impossible d'ignorar, vincula l'Administració quan en el pla general classifica el sòl i determina quines parts tenen la condició de sòl urbà, i al mateix legislador quan precisa el concepte de sòl urbà. El legislador pot transformar la realitat quan li sembla insatisfactòria, però no deixar-la de banda.

Falta indicar que esta problemàtica ja ha estat objecte de diversos pronunciaments per part del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, entre altres, Sentència de 8 de novembre de 2001 i 23 de juliol de 2002: «Precisament, perquè els actors són titulars de solars, han patrimonialitzat els seus drets a través de l'edificació de cada una de les parcel·les, cosa que fa inviable qualsevol tècnica de transferència d'aprofitament. D'aquí ve que, la DT 5a del TR de la Llei del sòl i ordenació urbana, aprovada per RDL 1/1992, de 26 de juny, no declarada inconstitucional per la Sentència 61/97, del TC, dispose que: «Les edificacions existents a l'entrada en vigor de la Llei 8/1990, de 25 de juliol, situades en sòls urbans o urbanitzables, realitzades d'acord amb l'ordenació urbanística aplicable o respecte de les quals no escaiga dictar mesures del restabliment de la legalitat urbanística que n'implique la demolició, es consideren incorporades al patrimoni del seu titular.»

“La Sala considera que no té sentit sotmetre solars ja edificats i els que han patrimonialitzat l'aprofitament al règim del Programa d'actuació integrada, atés que el compliment dels objectius i fins de la institució no serveixen relació amb la condició prèvia de solars edificats, per tal com no han de participar en les cessions per a l'adquisició gratuïta per l'Administració dels elements que assenyala l'article trenta de la Llei –esmentat adés—i significaria la incardinació d'un terreny, la qualificació i classificació del qual ja està predeterminada en un procés transformatiu que li és alié, i sense cap més finalitat –atés que no adquirirà una condició de solar que ja té— que la de fer-lo participar en mecanismes d'equidistribució de càrregues i participació pública en les plusvàlues urbanístiques, als quals no està obligat ni legalment ni conceptualment, ja que ha patrimonialitzat les facultats urbanístiques en la seua totalitat –amb el consegüent aprofitament— i no resulta particularment beneficiat per una acció urbanística que no transforma el seu terreny en solar.”

d) Dificultats dels propietaris per a constituir-se en Agrupació d'Interés Urbanístic i accedir al règim d'adjudicació preferent (articles 49 i 50 LRAU).

En els casos en què els ajuntaments porten en secret les negociacions amb alguna empresa urbanitzadora durant uns quants mesos abans de sotmetre a informació pública l'alternativa tècnica, els propietaris no tenen prou temps per a constituir-se en Agrupació

d'Interés Urbanístic i concórrer en condicions d'igualtat amb l'urbanitzador a l'adjudicació del Programa d'actuació integrada.

Convindria tenir present que el propietari no es troba necessàriament enfrontat a l'empresari pel que fa al desenvolupament de la urbanització. En efecte, si el propietari no tinguera el deure d'urbanitzar es convertiria en un especulador i, de la mateixa manera, l'empresari que poguera imposar en tot cas la urbanització al propietari podria ser qualificat d'usurpador legal. La necessària compaginació dels diversos interessos protegits constitucionalment –propietat i empresa (articles 31.1 i 38)— hauria de menar a la fixació de mitjans o fórmules que impedisquen l'enfrontament entre tots dos.

A més de la possibilitat legal de sol·licitar l'adjudicació preferent del Programa d'actuació integrada per part d'una Agrupació d'Interés Urbanístic, es podria potenciar el foment de l'execució de programes pels propietaris, mitjançant el reconeixement del dret a subrogar-se en la condició d'urbanitzador-adjudicatari del Programa i assumir íntegrament la seua posició jurídica i amb caràcter preferent respecte a qui va formular l'alternativa tècnica original que servisca de base per a l'aprovació del Programa (art. 47.5 LRAU).

Este dret a subrogar-se en la posició de l'urbanitzador, ja ha estat reconegut en diverses comunitats autònomes:

- L'article 153.4 de la Llei aragonesa 5/1999, de 8 d'abril, respecte del sistema de concessió d'obra urbanitzadora, estableix que, conforme al següent ordre de preferència, tenen dret a subrogar-se en la posició de l'urbanitzador que haja resultat adjudicatari, assumint i garantint els seus mateixos compromisos i obligacions:

a) Els propietaris de terrenys que representen més del cinquanta per cent de la superfície afectada per l'actuació. A este efecte, els propietaris ha de constituir una entitat amb personalitat jurídica pròpia que assumisca la responsabilitat en la gestió de l'obra urbanitzadora.

b) Qui haja formulat els instruments de planejament i de gestió que van determinar l'aplicació del sistema de concessió d'obra urbanitzadora.

- Els articles 170.5 i 176.e) de la Llei càntabra 2/2001, de 25 de juny, reconeixen als propietaris la possibilitat d'exercir el dret de concessió preferent en els termes següents: efectuada l'adjudicació provisional, l'acord s'ha de notificar als propietaris afectats perquè puguem exercir el seu dret de concessió preferent en el termini d'un mes; per a l'exercici d'este dret es requereix l'agrupació de tots els propietaris de l'àmbit afectat.

e) Substitució de l'avís per una notificació al titular cadastral (art. 46.3).

L'article 46.3 de la LRAU –igual que l'article 134.3 de la Llei extremeña 15/2001, de 14 de desembre, i l'article 120.4 de la Llei castellanomanxega 2/1998, de 4 de juny-- permet que les propostes del Programa s'exposen al públic mitjançant un edicte anunciat

en un diari d'informació general editat a la Comunitat Autònoma Valenciana i en el *Diari Oficial de la Generalitat*. La notificació formal i individual als propietaris afectats no és preceptiva i s'ha d'haver tramés, abans de la publicació de l'edicta, un avís al domicili fiscal dels qui consten en el Cadastre com a titulars de drets afectats per l'actuació proposta.

L'experiència que esta institució ha adquirit en la tramitació de les queixes presentades pels ciutadans mostra que, en la majoria de les ocasions en les que no hi ha voluntat municipal perquè els propietaris s'assabenten de les actuacions urbanístiques proposades per una empresa per evitar la seua oposició, els ciutadans afectats es troben indefensos i incapaçs de reaccionar, sobretot, quan el Programa ja s'ha adjudicat.

El raonament consistent a defensar la procedència de l'avís com un sistema de comunicació més àgil i flexible que la notificació administrativa, no el pot acollir favorablement esta institució.

És notori que el Tribunal Suprem ha declarat de manera uniforme, ja des de fa temps (Sentència de 23 de setembre de 1994, Sentència de 12 de febrer de 1996 i Sentència de 19 de novembre de 1996), que l'aplicació dels principi d'eficàcia, que en el procediment administratiu no es tradueix en la necessitat de celeritat, no pot implicar una minva de les garanties de l'administrat.

El moment de la informació pública que preveu l'article 46 de la LRAU és absolutament essencial en l'iter formatiu dels PAI, ja que complix una doble funció, d'una part anuncia l'existència d'un programa en formació, i de l'altra, és simultani al concurs públic per a la selecció de l'urbanitzador, és a dir, qui ho desitge pot presentar alternatives tècniques diferents de les exposades al públic, o si ho preferix, preparar ofertes per a postular-se com a urbanitzador, ço és, ofertes per a dur a terme l'alternativa tècnica exposada al públic, o per a dur a terme la que presente el mateix interessat durant el període d'informació pública.

Així doncs, resulta essencial que els subjectes afectats per l'actuació programada en tinguen coneixement ple.

De l'article 46 de la LRAU se'n desprén que, tot i que no cal una determinació exhaustiva de les titularitats concurrents en l'àrea d'actuació la programació de la qual es pretén, no obstant això, s'ha de donar coneixement de l'obertura del període d'informació als qui resulten ser titulars cadastrals, mitjançant un avís, segons diu la norma.

La qüestió rau a determinar si s'ha de tenir constància de la recepció de l'avís o no.

Esta institució considera que la constància que el propietari tinga coneixement exacte de la programació prevista és necessària, fins al punt que, en rigor, s'han de complir els requisits que per a la pràctica de la notificació assenyalen els articles 58 i 59 –preceptes bàsics—de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

No seria ocios recordar que l'article 149.18 de la Constitució atribuïx competència a l'Estat per a regular les bases del règim jurídic de les administracions públiques, i també el procediment administratiu comú, sens perjudi de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes. El concepte de procediment administratiu comú l'ha establert el Tribunal Constitucional en la seua Sentència 227/88, de 29 de novembre, segons al qual:

“L'adjectiu comú que la Constitució utilitza porta a entendre que allò que el precepte constitucional ha volgut reservar a l'Estat és la determinació dels principis o normes que, d'una banda, definixen l'estructura general de l'iter procedimental que ha de seguir-se per a la realització de l'activitat jurídica de l'Administració i, de l'altra, prescriuen la forma d'elaboració, els requisits de validesa i eficàcia, les maneres de revisió i els mitjans d'execució dels actes administratius, incloses especialment les garanties generals dels particulars en el si del procediment”.

Conseqüentment amb el que acabem d'exposar, l'exposició de motius de la Llei 30/1992 posa en relleu que “regula el procediment administratiu comú, d'aplicació general a totes les administracions públiques i fixa les garanties mínimes dels ciutadans respecte de l'activitat administrativa”.

Partint d'esta concepció de “procediment administratiu comú”, s'ha d'afirmar que les normes que conté la Llei no només regulen el “procediment administratiu general”, que regiria a falta de normes especials, sinó que regulen, també, el “procediment administratiu base”, o les “bases del procediment administratiu”.

Per este motiu, encara que el legislador exclou de manera aparentment absoluta certs procediments (com ara el tributari o el de les reclamacions economicoadministratives) del seu àmbit, s'ha de concloure que les normes de la Llei són d'aplicació a estos procediments especials, sempre que es tracte de garanties mínimes dels administrats.

Tot el que acabem de dir determina que, en virtut del caràcter bàsic del precepte, i en garantia dels administrats afectats per l'actuació, no hi ha una altra manera d'avisar que la de notificar el que es vol comunicar.

I esta falta de notificació genera indefensió perquè es priva els titulars cadastrals de la possibilitat de configurar-se com a urbanitzadors.

De la mateixa manera ho ha entés el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana en la seua recent Sentència de 8 de maig de 2003.

f) Aplicació de la Llei de contractes de les administracions públiques (art. 29.13).

La vigència de la LRAU durant vora deu anys ha evidenciat nombroses disfuncions que justificarien la necessitat de garantir una major transparència i seguretat jurídica en el procés de selecció i durant la posterior actuació de l'urbanitzador.

La figura difusa de l'agent urbanitzador que crea la LRAU escapa en part de l'esquema contractual, però tampoc no li resulta alié.

L'apartat 13 de l'article 29, relatiu a altres incidències, estableix que “les relacions derivades de l'adjudicació del Programa es regixen per les normes rectores de la contractació administrativa en allò que estes no contradiguen el que disposa esta Llei ni siguen incompatibles amb els principis de la Llei en els termes que reglamentàriament es desenvolupen”.

No cal dir que, quasi deu anys després de l'entrada en vigor de la LRAU, encara no s'ha produït el desenvolupament reglamentari que anuncia l'esmentat precepte.

Doncs bé, independentment de l'anterior, i llevat dels casos en els quals l'urbanitzador siga una Agrupació d'Interés Urbà, resultaria exigible preveure en la LRAU l'aplicació de les prescripcions que conté la Llei de contractes de les administracions públiques – RDL 2/2000, de 16 de juny— en qüestions com ara les referides a la capacitat i prohibicions per a contractar amb l'Administració, els requisits de publicitat, l'existència de plecs de condicions o bases a les quals se sotmeten les empreses, les disposicions del concurs amb criteris d'adjudicació objectius i ponderats per ordre d'importància, les limitacions quantitatives existents entorn de la modificació posterior de les condicions de l'adjudicació –entre estes, les quotes d'urbanització-- i les garanties i penalitats que s'imposen a l'urbanitzador en cas d'incompliment de les seues obligacions.

El plantejament que es postula l'avalua la legislació d'altres comunitats autònomes:

- L'article 125 de la Llei castellanomanxega 2/1998, de 4 de juny, disposa que “les relacions derivades de l'adjudicació del Programa d'actuació urbanitzadora les regix el que disposa esta Llei i, en el seu marc, els plans, el mateix Programa i els actes adoptats per a complir-lo, i també, supletòriament, les regles del contracte de gestió de serveis públics de la legislació reguladora de la contractació de les administracions públiques”.

- Els articles 144 a 147 de la Llei riojana 10/1998, de 2 de juliol, regulen la concessió d'obra urbanitzadora i es referixen a l'urbanitzador com a concessionari, a la convocatòria del concurs i al plec concessional, i es remet en tot el que no està expressament previst al que disposa la legislació de contractes de les administracions públiques.

- L'article 161.1 de la Llei gallega 9/2002, de 30 de desembre, en tractar del sistema de concessió d'obra urbanitzadora, que consistix en un sistema d'actuació indirecta en el qual el municipi concedix a l'agent urbanitzador o concessionari la realització de les obres d'urbanització, i este procedix a la distribució dels beneficis i de les càrregues corresponents i obté la seua retribució en terrenys edificables o en metàl·lic conforme al que convinga amb el municipi, estableix que el municipi ha d'aprovar les bases que regixen el concurs per a la selecció de l'oferta, i el procediment de selecció i adjudicació de la concessió s'ha de regir per les disposicions que conté la legislació de contractes de les administracions públiques.

- L'article 157.3 de la Llei murciana 1/2001, de 24 d'abril, estableix que “en els supòsits de gestió pública indirecta, el règim jurídic de l'urbanitzador té naturalesa contractual, sotmés a la legislació sobre contractes de les administracions públiques, sens perjudi del que estableix esta Llei i les seues normes de desenvolupament”.

- L'article 153.1 de la Llei aragonesa 5/1999, de 25 de març, disposa que “determinat el sistema de concessió d'obra urbanitzadora, l'ajuntament ha de procedir a la convocatòria i a l'adjudicació de la concessió, conforme a les prescripcions de la legislació de contractes amb les administracions públiques relatives a la capacitat de les empreses, publicitat, procediments de licitació i formes d'adjudicació”.

- La Llei càntabra 2/2001, de 25 de juny, sobre la concessió d'obra urbanitzadora, constitueix un bon exemple de regulació dels interessos públics i privats concurrents en l'activitat urbanitzadora:

“en tot allò que no preveu esta Llei és d'aplicació el que disposa per al contracte de concessió d'obra pública la legislació de l'Estat, que és d'aplicació també per a tots els aspectes comuns dels contractes administratius; l'article 170 estableix una important garantia per als propietaris: abans de la convocatòria pública, l'ajuntament ha de notificar als propietaris el projecte de clàusules que han de regir el concurs a fi que presenten al·legacions, especialment sobre les previsions de despeses d'urbanització, costos de l'operació, retribució de l'urbanitzador i manera de fer-la.

El plec de clàusules administratives particulars definitiu ha d'especificar els criteris que han de servir de referència per a l'adjudicació, incloent les condicions econòmiques, el temps, la retribució de l'urbanitzador i les possibles millores respecte del règim de cessions i condicions d'urbanització previstes en el planejament. En el plec de condicions s'han d'especificar les obligacions de l'urbanitzador que consisteixen en totes les activitats necessàries per a executar el pla, inclosos la formulació d'estudis de detall, projectes d'urbanització i de reparcel·lació, realització de les obres i cessions establides pel planejament. En el supòsit que el concessionari assumisca també les obres d'edificació, la convocatòria ha de contenir la memòria de qualitats, característiques bàsiques, costos màxims i terminis de construcció.

La convocatòria s'ha de sotmetre a informació pública durant un termini mínim de dos mesos i l'ajuntament ha d'adjudicar provisionalment el concurs a la millor proposta conforme a les bases publicades.

Efectuada l'adjudicació provisional, l'acord s'ha de notificar als propietaris afectats perquè puguin exercir en el termini d'un mes el seu dret de concessió preferent. Per a l'exercici d'este dret es requereix l'agrupació de tots els propietaris de l'àmbit afectat.

Quan no resulte adjudicatari el promotor de la iniciativa, l'ajuntament li ha de garantir el reembors, per compte de l'urbanitzador adjudicatari, de les despeses justificades en l'elaboració dels projectes que queden en poder de l'Administració i puga utilitzar el concessionari”.

Sense ànim d'estendre excessivament el nombre de pàgines d'este informe, ens remetem a la doctrina que ha assentat el Tribunal de Justícia de la Comunitat Valenciana en les seues sentències, entre altres, la de 31 de gener, 5 de febrer, 10 i 14 d'abril i 8 de maig de 2003, que consideren d'aplicació obligada les prescripcions de la Llei de contractes de les administracions públiques al procés de selecció de l'urbanitzador.

Així, per exemple, en la seua Sentència de 6 de juny de 2003, el Tribunal anul·la l'adjudicació d'un Programa d'actuació integrada basant-se en el raonament següent: “En el cas que ens ocupa la condició de regidor de l'administrador únic de l'empresa adjudicatària del Programa és incardinable en la prohibició per contractar amb les administracions públiques que estableix l'apartat e) de l'article 20 de la L 13/1995) ”.

g) Dret a la participació ciutadana en l'activitat urbanística.

En els supòsits en què hi ha una forta pressió urbanística no sol ser infreqüent que l'accés a la documentació municipal abans i durant el tràmit de la informació pública s'obstaculitze i s'endarrerisca deliberadament per a facilitar la ràpida aprovació i adjudicació d'un PAI evitant l'oposició veïnal.

Així mateix, quan els ciutadans sol·liciten determinada informació urbanística, solen trobar-se amb la dificultat d'entendre els complicats informes que els tècnics municipals redacten en un llenguatge veritablement inaccessible per a les persones llegendes en la matèria.

Els diferents interessos privats, a més de l'interés públic general, que competixen en la construcció i gestió de la ciutat, comporten la necessitat d'establir un marc adequat on es manifeste esta interrelació o contrast d'interessos.

Esta institució ha sostingut la conveniència de potenciar els principis de publicitat i de participació pública en els actes administratius que vagen a contenir les principals decisions de planificació i d'execució urbanística, i també el dret d'accés a la informació i a la documentació, en el benentés que d'esta manera se'n garantix la transparència i es permet la concurrència dels ciutadans afectats o interessats.

Algunes lleis autonòmiques han introduït noves garanties en benefici del dret a la informació urbanística:

- L'article 39.2 de la Llei andalusa 7/2002, de 17 de desembre, reforça la publicitat dels convenis urbanístics en indicar que “s'ha de publicar en el butlletí oficial que corresponga i, si escau, en el tauler d'anuncis del municipi o municipis afectats, l'anunci de la informació pública dels convenis urbanístics abans que s'aproven”. La disposició addicional quarta de la nostra Llei 4/1992, de 5 de juny, de sòl no urbanitzable, únicament preveu la informació pública respecte dels convenis que se subscriuen amb motiu i en relació amb la formulació i aprovació de plans o qualsevol altre instrument d'ordenació o de gestió urbanístiques, sense estendre amb caràcter general este tràmit

obligat als convenis que se subscriguen amb motiu i en relació amb l'execució del planejament.

-- L'article 7 de la Llei extremeña 15/2001, de 14 de desembre, dedicat íntegrament a la participació ciutadana, prescriu que les administracions competents han d'assegurar:

“1. L'accés lliure dels administrats als document que integren els documents de planejament i els seus expedients, durant els períodes d'informació pública i, posteriorment, una vegada entren en vigor.

2. El dret de tot administrat a la informació, per mitjans fefaents i dins el termini, del règim urbanístic aplicable a una finca o àmbit d'ordenació.

3. L'ús de termes i expressions intel·ligibles per a qualsevol classe d'administrat, de manera que a l'efecte de les determinacions dels documents urbanístics els siguin coneguts sense dificultat.

4. L'audiència a totes les associacions i col·lectius inscrits prèviament en el Registre Municipal d'associacions en el creat a este efecte i que resulten afectats directament per les mesures que disposen els projectes de planejament, i facilitar la més exacta comprensió del seu contingut a través dels mitjans de divulgació i participació que siguin necessaris.

5. La justificació de les garanties establides per a la participació ciutadana, a través de l'elaboració dels annexos documentals comprensius del desenvolupament íntegre del procés de participació, que s'ha de poder consultar amb la resta de documentació del planejament quan este siga aprovat”.

En termes semblants també es reforça el dret a la informació i a la participació ciutadana en l'activitat urbanística en els articles 8 de la Llei càntabra 2/2001, de 25 de juny; 6 de la Llei asturiana 3/2002, de 19 d'abril, i 4.f) de la Llei gallega 9/2002, de 30 de desembre.

h) Protecció de la legalitat urbanística.

Són nombroses les queixes que tramita esta institució en què els ciutadans denunciïn la passivitat municipal i autonòmica davant la realització d'obres il·legals que s'acaben consolidant donat l'incompliment de les ordres de demolició –si és que s'arriben a dictar- per part dels propietaris, els quals, en més ocasions de les desitjables, ni tan sols resulten sancionats, de manera que es genera una permissivitat preocupant.

Esta institució manté que la disciplina urbanística va més enllà del que es pot considerar un mer problema de construccions i de llicències que els interessats han de resoldre amb les administracions públiques: l'urbanisme inclou, ni més ni menys, l'equilibri de les ciutats i del territori en general; en este sistema es posa en joc el nostre esdevenidor. Per això, és un acte molt greu que les normes que s'han establert pensant en la justícia, en la

certesa i en el bé comú, després, mitjançant actes injustos, s'incomplisquen. Una vegada generalitzat l'incompliment, és difícil saber fins a on es pot arribar.

La passivitat esmentada més amunt també la provoca una evident manca d'actualització dels mecanismes posats a disposició de les administracions urbanístiques per a protegir la legalitat urbanística. Altrament dit, en la nostra Comunitat Valenciana, llevat d'algunes qüestions que conté la LRAU (disposició addicional novena i onzena) i la Llei 4/1992, de 5 de juny, de sòl no urbanitzable (disposició addicional tercera), s'apliquen preceptes de la Llei del sòl del 1976 i el Reglament de disciplina urbanística del 1978.

El que preveu la disposició addicional onzena de la LRAU no s'ha dut a terme fins ara: "en l'àmbit de la Comunitat Valenciana, i fins a l'aprovació d'una llei autonòmica reguladora de les infraccions urbanístiques..." . No hi ha encara l'esmentada llei.

No resulten infreqüents els supòsits de construccions que incomplixen sistemàticament les ordres de suspensió de les obres que dicta l'Administració, de manera que acaben consolidant-se definitivament en transcórrer el termini màxim actual de quatre anys per a restablir la legalitat. Este fet és encara més greu en els casos d'indústries o establiments on es duen a terme activitats molestes, nocives, insalubres o perilloses, ja que, sense obtenir les necessàries llicències d'obres i activitat qualificada, continuen funcionant per la via de fet i generant greus molèsties als ciutadans afectats.

En conseqüència, esta institució estima oportú i convenient que s'aprove una llei reguladora de les infraccions urbanístiques, i, mentre s'aprova, la LRAU ha de preveure unes disposicions mínimes per a evitar l'actual situació de comissió generalitzada d'infraccions urbanístiques:

a) Imposar a les empreses subministradores d'aigua, llum i telecomunicacions l'obligació d'exigir, per a la contractació provisional dels respectius serveis, la llicència d'obres i, si s'escau, d'activitats qualificades, i per a la contractació definitiva, la llicència de primera ocupació i l'acta municipal de comprovació favorable. L'incompliment d'esta obligació i també la de suspensió del subministrament quan s'ordene, s'haurien de tipificar com a infraccions susceptibles de sanció.

b) Detallar com a possibles mesures cautelars que hauria d'adoptar l'Administració, les següents:

- Retirar els materials preparats per a ser utilitzats en l'obra o en l'activitat suspesa i la maquinària afecta.

- Precintar les obres, instal·lacions i elements auxiliars de les activitats objecte de suspensió.

- Suspendre els subministraments d'aigua, d'electricitat, de gas i de telecomunicacions de les activitats i de les obres la paralització de les quals s'haja ordenat, i alçar la suspensió una vegada s'haja procedit a legalitzar les obres o les activitats respectives.

- Adoptar qualsevol altra mesura que siga convenient per a l'efectivitat de la suspensió.

c) Reforçar, per a les infraccions urbanístiques greus i molt greus que es cometen en qualsevol tipus de sòl, l'actuació de la Conselleria de Territori i Habitatge en substitució de l'ajuntament (apartat 6 de la disposició addicional tercera de la nostra Llei del sòl no urbanitzable), quan este mostre una notòria negligència en l'exercici de les potestats de protecció de la legalitat i de sanció de les infraccions urbanístiques.

d) Actualitzar i ampliar el termini del qual disposa l'Administració urbanística per a restablir la legalitat urbanística conculcada --que actualment esta establert en quatre anys des de l'acabament de les obres, segons disposa l'antic Reial decret llei 16/1981, de 16 d'octubre (art. 9).

e) Incloure entre les persones responsables de les infraccions urbanístiques el promotor o empresari de les obres, el propietari dels terrenys o construccions, i els tècnics directores de les obres.

Les diferents lleis autonòmiques ja disposen de mecanismes actualitzats de lluita contra la indisciplina urbanística, Així, els articles 194.3, 201.2 i 219 Llei gallega 9/2002, de 30 de desembre; article 247.1 Llei murciana 1/2001, de 24 d'abril; articles 193.3 i 205.2 Llei foral navarresa 35/2002, de 20 de desembre; article 175 Llei andalusa 7/2002, de 17 de desembre; articles 197.3, 198.3, 199 i 219 Llei catalana 2/2002, de 14 de març; article 195 Llei extremeña 15/2001, de 14 de desembre; article 184 Llei càntabra 2/2001, de 25 de juny, Llicències urbanístiques i subministraments d'obra; articles 208, 218 i 220 Llei murciana 1/2001, de 24 d'abril; article 111.2 Llei castellanolleonesa 5/1999, de 8 d'abril; articles 198 i 201 Llei aragonesa 5/1999, de 25 de març, i article 201 Llei riojana 10/1998, de 2 de juliol.

i) Promoció d'habitatges de protecció pública.

Mitjançant Resolució amb data 10 d'octubre, emesa en l'expedient incoat d'ofici per esta institució sobre l'adjudicació d'habitatges de promoció pública de la Generalitat Valenciana, es va suggerir a la Conselleria de Territori i Habitatge que impulsara el procediment d'elaboració d'un projecte de llei que establira l'exigència que els plans generals municipals preveren entre les seues determinacions la reserva d'un percentatge mínim de sòl residencial per a atendre la demanda d'habitatges sotmesos a algun règim de protecció pública.

La Llei 16/2003, de 17 de desembre, de mesures fiscals, de gestió administrativa i financera i d'organització de la Generalitat Valenciana, sense recollir totalment el nostre suggeriment, ha introduït un nou article, el número cent, i una nova disposició addicional, la dotzena, que contenen noves disposicions adreçades a fomentar la construcció d'habitatges socials:

D'una banda, els municipis de més de deu mil habitants han de destinar íntegrament el patrimoni públic de sòl corresponent al tant per cent de la cessió d'aprofitament

urbanístic que li correspon per actuacions en sòl urbanitzable residencial a la promoció d'habitatges de protecció pública. No obstant això, el nostre suggeriment no es limitava als béns integrants del patrimoni municipal del sòl, sinó que es tractava de reservar un percentatge mínim de tot el sòl residencial existent al terme municipal, propietat de l'ajuntament o de particulars.

De l'altra, els plans generals han d'incloure en la memòria justificativa un estudi sobre la previsió de les necessitats d'habitatge protegit en el terme municipal. L'aprovació dels plans requereix un informe previ, preceptiu i vinculant, que ha d'emetre la Conselleria competent en habitatge sobre les previsions del planejament en matèria d'habitatge protegit.

Tot i la valoració positiva que esta institució efectua de la recent modificació de la LRAU en este aspecte, no resulta ocios reiterar la conveniència d'exigir que els plans generals municipals prevegen entre les seues determinacions la reserva d'un percentatge mínim de sòl residencial per a atendre la demanda d'habitatges sotmesos a algun règim de protecció pública, llevat informe de la Conselleria de Territori i Habitatge que eximisca d'esta obligació el municipi quan la demanda d'habitatge protegit estiga satisfeta justificadament.

Les lleis urbanístiques autonòmiques més recents també han intentat garantir la disponibilitat d'habitatges de protecció pública i han establert un percentatge mínim, a saber: article 48 de la Llei càntabra 2/2001, de 25 de juny (el vint-i-cinc per cent de la superfície destinada a usos residencials, fora que es justifique en la memòria del pla general la manca de necessitats); article 33 de la Llei aragonesa 5/1999, de 25 de març (les reserves que, si escau, es consideren necessàries per a habitatges sotmesos a algun règim de protecció pública en sòl urbà o urbanitzable en cap cas no han de superar el vint per cent de l'aprofitament urbanístic objectiu corresponent, sense incloure en el còmput el patrimoni municipal del sòl); article 24.3 Llei castellanomanxega 2/1998, de 4 de juny (en els sectors de sòl urbanitzable i, amb caràcter general, la superfície de sòl destinada per a habitatges sotmesos a un règim de protecció pública que, com a mínim, habilite l'Administració per a taxar-ne el preu, no pot ser inferior a la necessària perquè almenys el cinquanta per cent de l'edificabilitat total residencial materialitzable a desenvolupar en els esmentats sectors quede sotmesa a l'esmentat règim de protecció pública); article 57.3 Llei catalana 2/2002, 14 de març (els plans d'ordenació urbanística municipal han de reservar per a la construcció d'habitatges de protecció pública, amb caràcter general, com a mínim, el sòl corresponent al vint per cent dels sostre que es qualifique per a l'ús residencial de nova implantació, tant en sòl urbà com en sòl urbanitzable); article 55 Llei gallega 9/2002, de 30 de desembre (el pla general ha de preveure les reserves de sòl necessàries per a atendre les demandes d'habitatge sotmes a algun règim de protecció pública; estes reserves no poden ser inferiors a les necessàries per a emplaçar el vint per cent de l'edificabilitat residencial en cada districte); article 38 Llei madrilenya 9/2001, de 17 de juliol (el deu per cent de la superfície de l'àrea de repartiment de sòl urbanitzable sectoritzat i de cada sector resultant en sòl urbanitzable no sectoritzat, ha de ser destinat a la tipologia d'habitatges que lliurement determine cada ajuntament, prescriu que el noranta per cent restant de l'àrea de repartiment de sòl urbanitzable sectorialitzat i de cada sector resultant en sòl urbanitzable no sectorialitzat,

s'ha de destinar, com a mínim, el cinquanta per cent del habitatges edificables a habitatges sotmesos a algun règim de protecció pública i d'estos pot destinar-se, com a màxim, un vint-i-cinc per cent a habitatges de preu taxat o figures similars que poden aparéixer en el futur i augmenten els nivells de renda en la consideració de la protecció pública), i, finalment, l'article 52 Llei foral navarresa 35/2002, de 20 de desembre (els plans generals municipals han d'incloure determinacions per a assegurar que almenys el cinquanta per cent de la nova capacitat residencial, prevista per a un període de vuit anys com a mínim a partir de l'aprovació definitiva del planejament, es destine a la construcció d'habitatges sotmesos a algun règim de protecció pública, i, si més no, la meitat d'esta previsió s'ha de dedicar a habitatges de promoció oficial).

6. RECOMANACIONS

A partir del que acabem d'exposar i a l'empara del que disposen els articles 28.2 i 29.1 de la Llei 11/1998, de 26 de desembre, reguladora d'esta institució, considerem oportú traslladar a la Conselleria de Territori i Habitatge de la Generalitat Valenciana, mitjançant resolució amb data de 24 de març de 2004, i conforme a les previsions de l'article 49 de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Govern valencià, els suggeriments següents perquè els valore en el procediment d'elaboració del projecte de llei de reforma de la LRAU:

1. Extreuar el control per part de les administracions urbanístiques sobre les valoracions que presenten els urbanitzadors, a fi de reflectir de la manera més exacta possible el valor real que el mercat assigna a cada tipus de sòl i a les construccions existents (art. 29.9.C).
2. Modificar l'article 72.1.E en el sentit que l'ajuntament, en aprovar les quotes d'urbanització puga, atenent les circumstàncies econòmiques especials del propietari sol·licitant que s'establisquen reglamentàriament, acordar l'ajornament del pagament fins que es conclouen les obres d'urbanització, moment en el qual el propietari ja disposarà d'un aprofitament urbanístic amb prou valor per a poder obtenir crèdit financer amb què pagar les quotes d'urbanització i conservar el seu dret a la propietat.
3. Garantir la posició jurídica dels propietaris, la transparència del procés selectiu i obligar els aspirants a urbanitzador a determinar en la proposició economicofinancera el cost total de les càrregues d'urbanització (art. 32.D).

4. Preveure l'audiència als propietaris com a tràmit previ i preceptiu a l'acord municipal que modifica la previsió inicial de les càrregues d'urbanització, i valorar la possibilitat d'introduir alguna limitació quantitativa o percentatge màxim respecte de les alteracions alcistes (art. 67.3).
5. Limitar la possibilitat que recull l'apartat B de l'article 67 perquè només l'urbanitzador assumisca el cost dels compromisos addicionals als quals s'obligue voluntàriament amb l'ajuntament, sense possibilitat de traslladar l'esmentada despesa als propietaris.
6. Reflexionar sobre la conveniència de mantenir el privilegi reconegut a l'urbanitzador per a exigir als propietaris el pagament anticipat de les inversions previstes per per als sis mesos següents (art. 72.B).
7. Definir encara amb més precisió el concepte de sòl urbà consolidat per la urbanització i especificar els criteris o supòsits en els quals s'ha d'entendre que el desenvolupament del sòl urbà mitjançant actuacions integrades és més convenient (art. 9.2 LRAU i art. 10 RPCV).
8. Potenciar el foment de l'execució de programes pels propietaris mitjançant el reconeixement del dret a subrogar-se en la condició d'urbanitzador-adjudicatari del Programa d'actuació integrada, i assumir íntegrament la seua posició jurídica i amb caràcter preferent respecte a qui va formular l'alternativa tècnica original que servisca de base per a l'aprovació del Programa (art. 47.5 LRAU).
9. Substituir l'avís per una notificació administrativa que acredite el coneixement per part dels titulars cadastrals afectats de la programació prevista, per tal d'evitar-ne la indefensió (art 46.3).
10. Iniciar el desenvolupament reglamentari que preveu l'article 29.13 sobre la regulació de les relacions derivades de l'adjudicació del Programa d'actuació integrada per les normes rectores de la contractació administrativa, i valorar l'aplicació, llevat dels casos en què l'urbanitzador siga una Agrupació d'Interés Urbanístic, de les disposicions de la Llei de contractes de les administracions públiques referents a la capacitat i prohibicions per a contractar amb l'Administració, els requisits de publicitat, l'existència de plecs de condicions o bases a les quals se sotmeten les empreses, les disposicions del concurs amb criteris d'adjudicació objectius i ponderats per ordre d'importància, les limitacions quantitatives existents entorn de la modificació posterior de les condicions de l'adjudicació – entre estes, les quotes d'urbanització— i les garanties i penalitats que s'imposen a l'urbanitzador en cas d'incompliment de les seues obligacions.
11. Reforçar els principis de publicitat i de participació pública en els actes administratius que continguen les principals decisions de planificació i d'execució urbanística, i també el dret d'accés a la informació i documentació.
12. Introduir en la LRAU unes disposicions mínimes per tal d'evitar la comissió generalitzada d'infraccions urbanístiques:

a) Imposar a les empreses subministradores d'aigua, de llum, de gas i de telecomunicacions l'obligació d'exigir, per a la contractació provisional dels respectius serveis, la llicència d'obres i, si s'escau, d'activitats qualificades, i per a la contractació definitiva, la llicència de primera ocupació i l'acta municipal de comprovació favorable; l'incompliment d'esta obligació, i també la de suspensió del subministrament quan s'ordene, s'han de tipificar com a infraccions susceptibles de sanció.

b) Detallar, com a possibles mesures cautelars que ha d'adoptar l'Administració urbanística, les següents:

- Retirar els materials preparats per a ser utilitzats en l'obra o en l'activitat suspesa i la maquinària afecta.

- Precintar les obres, instal·lacions i elements auxiliars de les activitats objecte de suspensió.

- Suspendre els subministraments d'aigua, d'electricitat, de gas i de telecomunicacions de les activitats i de les obres la paralització de les quals s'haja ordenat, i alçar la suspensió una vegada s'haja procedit a legalitzar les obres o les activitats respectives.

- Adoptar qualsevol altra mesura que siga convenient per a l'efectivitat de la suspensió.

c) Reforçar, per a les infraccions urbanístiques greus i molt greus que es cometen en qualsevol tipus de sòl, l'actuació de la Conselleria de Territori i Habitatge en substitució de l'ajuntament (apartat 6 de la disposició addicional tercera de la nostra Llei del sòl no urbanitzable), quan este mostre una notòria negligència en l'exercici de les potestats de protecció de la legalitat i de sanció de les infraccions urbanístiques.

d) Actualitzar i ampliar el termini del qual disposa l'Administració urbanística per a restablir la legalitat urbanística conculcada --que actualment esta establert en quatre anys des de l'acabament de les obres, segons disposa l'antic Reial decret llei 16/1981, de 16 d'octubre (art. 9).

e) Incloure entre les persones responsables de les infraccions urbanístiques el promotor o empresari de les obres, el propietari dels terrenys o construccions, i els tècnics directors de les obres.

13. Suggestir que els plans generals municipals prevegen entre les seues determinacions la reserva d'un percentatge mínim de sòl residencial per a atendre la demanda d'habitatges sotmesos a algun règim de protecció pública, llevat informe de la Conselleria de Territori i Habitatge que eximisca d'esta obligació el municipi quan la demanda d'habitatge protegit estiga satisfeta justificadament

7. CONCLUSIONS

En resposta a les recomanacions anteriors, la Conselleria de Territori i Habitatge ens va enviar un informe amb data de sis de maig de 2004 (registre d'eixida número 9702) i en l'entrevista que vam mantenir a la seu d'esta institució el dia vint-i-quatre de maig ens va lliurar l'esborrany de l'Avantprojecte de llei urbanística valenciana i un document adjunt, amb el qual responia a les recomanacions que li vam dirigir.

Després d'haver estudiat detingudament tota la documentació tramesa, vam comunicar a la Conselleria mitjançant un escrit amb data de 7 de juny del 2004 que procediríem a donar compte a les Corts Valencianes del resultat de la investigació realitzada en els termes següents:

1. Extreuar el control per part de les administracions urbanístiques sobre les valoracions que presenten els urbanitzadors, a fi de reflectir com més exactament millor el valor real que el mercat assigna a cada tipus de sòl i a les construccions existents.

Esta recomanació no ha estat acceptada.

En el document que s'adjunta a l'esborrany de l'Avantprojecte que se'ns va lliurar, es tracta d'explicar la no-acceptació d'esta recomanació basant-se en l'argument que les valoracions expropiatòries es regixen per la legislació bàsica de l'Estat.

No obstant això, esta institució considera que, a causa de la transcendència que té per als propietaris el fet que els seus béns siguen valorats segons el valor real que el mercat els

assigna per a garantir un preu just i la indemnitat del seu patrimoni, no resultaria ociós esmentar expressament este valor real de mercat, siga en l'exposició de motius de la Llei urbanística valenciana, siga en els articles referits a les valoracions –articles 28.2, 31, 123.3 j), 124.2 g), 129.9, 159. c), 167.1 d) i 170.1.

2. Modificar l'article 72.1.E (LRAU) en el sentit que l'ajuntament, en aprovar les quotes d'urbanització, pugua, atenent les circumstàncies econòmiques especials del propietari sol·licitant que s'establisquen reglamentàriament, acordar ajornar el pagament fins que es conclouen les obres d'urbanització, moment en el qual el propietari ja disposarà d'un aprofitament urbanístic amb prou valor per a poder obtenir crèdit financer amb què pagar les quotes d'urbanització i conservar el seu dret a la propietat.

Esta recomanació no ha estat acceptada.

En el document adjunt a l'esborrany de l'Avantprojecte de llei, s'indica que «és la Llei d'hisendes locals la que regula el règim i el procediment al qual s'han d'adaptar els ajuntaments a l'hora d'aprovar la fixació de les quotes d'urbanització. En qualsevol cas, no sembla proporcionat que la persona que rebrà les plusvàlues de l'acció urbanitzadora no faça efectius els seus deures fins al final del procés, sinó de manera simultània, com ha previst tradicionalment el sistema urbanístic espanyol.»

Esta institució, amb tots els respectes, no pot compartir esta explicació per les raons següents: d'una banda, la Llei d'hisendes locals no preveu cap precepte destinat a regular les quotes d'urbanització, de manera que no som davant cap competència exclusiva de l'Estat. A més, i en contra del criteri que sosté la Conselleria, l'article 28.3 del mateix esborrany de l'Avantprojecte de llei preveu un supòsit d'ajornament de les quotes d'urbanització.

De l'altra, la recomanació pretenia traslladar de l'urbanitzador a l'ajuntament la facultat per a decidir, en casos concrets –no amb caràcter general— un ajornament del pagament fins que es conclouen les obres d'urbanització, moment en el qual el propietari adquirix la plusvàlua i, en justa mesura, ha de pagar les quotes, de manera que se li garantix la possibilitat d'acudir al crèdit financer sense perdre la seua propietat en no poder bestraure les quotes. A més, si a l'Administració actuant li correspon l'aprovació de les quotes d'urbanització (article 178 de l'esborrany de l'Avantprojecte de llei), no resultaria il·lògic sostenir que eixa mateixa Administració siga qui tinga la facultat de decidir sobre l'ajornament del pagament.

El contingut de l'article 72.1 E de la LRAU és idèntic al nou 178.d) de l'esborrany; res no ha canviat: “L'urbanitzador pot convenir amb els propietaris obligats ajornar el pagament de les quotes d'urbanització, sense que es pugua postergar a l'inici de l'edificació, llevat que hi haja un aval o una fiança que garantisca l'esmentat pagament”.

3. Garantir la posició jurídica dels propietaris i la transparència del procés obligant els aspirants a urbanitzador a determina en la proposició economicofinancera el cost total de les càrregues d'urbanització (art. 32.D LRAU).

Esta recomanació no ha estat acceptada.

En contra del que afirma el document adjunt a l'esborrany de l'Avantprojecte de llei —en el qual s'indica que “s'ha establert un procediment legal que regula i aclaria específicament este apartat i que accepta totalment el plantejament del síndic” -- esta recomanació no apareix recollida clarament.

Així, l'article 124.2.e) diu que la proposició jurídicoeconòmica ha de determinar les càrregues del programa que l'urbanitzador es compromet a repercutir, com a màxim, en garantia del preu cert que han de sufragar els propietaris afectats; les càrregues són la suma del pressupost de contracta, del cost de redacció de projectes, de les despeses de gestió i del benefici de l'urbanitzador.

Tanmateix, les càrregues del programa és un concepte distint de les càrregues d'urbanització que han de satisfer els propietaris (art. 165), les quals engloben altres despeses a més de les càrregues del programa.

Així mateix, l'article 129.9, en regular la informació pública i simultània competència entre iniciatives, ja no parla de càrregues del programa, sinó solament d'una “proposta estimada” de cost màxim de la urbanització —es desconeix quins conceptes de les càrregues del programa comprén— i de la retribució de l'urbanitzador.

Finalment, l'article 165.2, en establir que “l'import màxim dels costos d'urbanització ha de ser el que s'oferix en la proposició jurídicoeconòmica, tret de retaxació de càrregues”, tampoc no es referix a les càrregues d'urbanització, de manera que, per exemple, no queda clar si resulta possible modificar a l'alça el benefici empresarial de l'urbanitzador, ni on es regula la retaxació de càrregues.

Pel que sembla, desapareix la limitació que recull l'article 67.3 de la LRAU, segons la qual la retaxació de càrregues no podia significar la modificació o l'increment en la part de les càrregues corresponent al benefici empresarial de l'urbanitzador per la promoció de l'actuació.

Tanmateix, l'article 163.1.c), de manera contrària als preceptes esmentats anteriorment, quan regula la notificació de l'aprovació del programa als propietaris afectats, exigix la comunicació de l'“import de les càrregues d'urbanització”; no s'entén la raó que pot justificar que els candidats a urbanitzador no hagen de determinar en les seues proposicions jurídicoeconòmiques les càrregues d'urbanització que es comprometen a repercutir, com a màxim, als propietaris, si l'article 163.1. c) obliga a notificar-les als propietaris afectats.

En coherència amb este precepte, este import de les càrregues d'urbanització és el que s'hauria d'exigir en la proposició jurídicoeconòmica, i respecte del qual, s'haurien de determinar les limitacions per a evitar la seua modificació alcista.

4. Preveure l'audiència als propietaris com a tràmit previ i preceptiu a l'acord municipal pel qual es modifique la previsió inicial de les càrregues d'urbanització, i valorar la

possibilitat d'introduir alguna limitació quantitativa o percentatge màxim respecte de les alteracions alcistes (art. 67.3 LRAU).

Esta recomanació ha estat acceptada parcialment.

Malgrat que el document adjunt a l'esborrany de l'Avantprojecte de llei diga que “en la nova llei no és possible repercutir sobre els propietaris les pujades de preus, però sí les baixades”, llevat error o omissió, no s'ha trobat establida clarament en l'Avantprojecte ni l'audiència preceptiva als propietaris, ni la limitació quantitativa a la modificació alcista de les càrregues o la seua retaxació (art. 162, art. 164.4 i art. 178).

Quant a l'audiència prèvia, esta no apareix recollida expressament en el text de la Llei, si bé es pot entendre implícitament per l'aplicació dels principis generals del procediment administratiu, ja que els reformats del projecte d'urbanització han de ser “aprovats degudament” per l'ajuntament, segons estableix l'article 164.4. Convindria, no obstant això, que s'indicara de manera expressa esta audiència.

Quant a la limitació quantitativa, la que recull l'article 67.3 de la LRAU --“la retaxació de càrregues no pot implicar modificació increment en la part de les càrregues corresponent al benefici empresarial urbanitzador”-- no apareix en el nou text.

5. Limitar la possibilitat que recull l'apartat B de l'article 67 (LRAU) perquè siga únicament l'urbanitzador qui assumisca el cost dels compromisos addicionals als quals s'obligue voluntàriament amb l'ajuntament, sense la possibilitat de traslladar l'esmentada despesa als propietaris.

Esta recomanació no ha estat acceptada.

Tal com indica el document adjunt a l'esborrany de l'Avantprojecte de llei, sembla que “els compromisos addicionals adquirits entre l'ajuntament i l'urbanitzador van a càrrec del darrer sense que hi haja la possibilitat que es repercutisquen sobre els propietaris”.

L'article 121.2 de l'Avantprojecte estableix que “el programa pot incloure altres objectius complementaris, el cost dels quals siga assumit per l'urbanitzador sense repercutir-lo als propietaris de terrenys afectats, com ara la realització, sota condicions i terminis específics, d'obres particulars que tinguen especial interès social, o la implantació d'instal·lacions recreatives o esportives privades, o d'obres públiques accessòries susceptibles de concessió i que, per raons tècniques, s'hagen d'executar juntament amb les principals del programa”.

No obstant això, tenint en compte que l'article 30.2 de la LRAU preveu també com a objectius complementaris les aportacions al patrimoni municipal de sòl i l'afecció de finques per a la construcció de fins socials, podria resultar més aclaridor incloure tots dos objectius complementaris en la redacció de l'article 121.2 per a dissipar possibles dubtes sobre la seua repercussió als propietaris afectats.

6. Reflexionar sobre la conveniència de mantenir el privilegi reconegut a l'urbanitzador per a exigir als propietaris el pagament anticipat de les inversions previstes per als sis mesos següents (art. 72.B LRAU).

Esta recomanació no ha esta acceptada.

Tot i que l'article 178 de l'Avantprojecte no esmenta expressament esta possibilitat, l'article 160.2.b habilita l'urbanitzador a percebre les retribucions dels propietaris abans d'iniciar efectivament les obres corresponents, sense fixar cap mena de termini.

7. Definir encara amb més precisió el concepte de sòl urbà consolidat per la urbanització i especificar els criteris o supòsits en els quals s'ha d'entendre que el desenvolupament del sòl urbà mitjançant actuacions integrades és més convenient (art. 9.2 LRAU i art. 10 RPCV).

Esta recomanació ha estat acceptada parcialment.

L'article 10.3 de l'esborrany de l'Avantprojecte de llei defineix el sòl urbà sense urbanització consolidada, i introduïx un nou concepte, "àrees semiconsolidades" (art. 27 i següents), la definició del qual seria aconsellable aclarir.

8. Potenciar el foment de l'execució de programes pels propietaris, mitjançant el reconeixement del dret a subrogar-se en la condició d'urbanitzador-adjudicatari del PAI, i assumir íntegrament la seua posició jurídica i amb caràcter preferent respecte a qui va formular l'alternativa tècnica original que servisca de base per a l'aprovació del PAI (art. 47.5 LRAU).

Esta recomanació no ha estat acceptada.

Este dret a subrogar-se en la condició d'urbanitzador-adjudicatari per part d'una Agrupació d'Interés Urbanístic, llevat error o omissió, no la recull l'esborrany (art. 137 i art. 138), per bé que al document adjunt a l'esborrany de la llei s'afirme que "s'ha potenciat l'execució de programes pels propietaris i s'han eliminat les traves que incorporava la llei anterior".

9. Substituir l'avís per una notificació administrativa que acredite el coneixement per part dels titulars cadastrals afectats de la programació prevista, per tal d'evitar-ne la indefensió (art. 46.3 LRAU).

Esta recomanació no ha estat acceptada.

L'article 129.3 de l'Avantprojecte no preveu esta recomanació, ja que disposa que "la informació pública de l'alternativa tècnica del programa s'ha d'anunciar mitjançant un edicte publicat en un diari d'informació general editat a la Comunitat Valenciana i s'ha d'advertir de la possibilitat de formular al·legacions, proposicions jurisdiccionals i alternatives tècniques. No és preceptiva la notificació formal i individual als propietaris afectats".

No s'ajustaria al que es recomana la notificació de l'acord municipal de l'aprovatori del programa, introduïda com a novetat en l'article 134.2, ja que no garantix el coneixement inicial pels propietaris afectats pel procés d'exposició pública de l'alternativa tècnica, a fi de poder-se defensar adequadament, des del principi del procés de desenvolupament urbanístic dels seus terrenys i poder-se constituir en Agrupació d'Interés Urbanístic per a competir entre les alternatives tècniques presentades.

10. Iniciar el desenvolupament reglamentari que preveu l'article 29.13 LRAU sobre la regulació de les relacions derivades de l'adjudicació del PAI per les normes rectores de la contractació administrativa, i valorar l'aplicació, llevat dels casos en què l'urbanitzador siga una Agrupació d'Interés Urbanístic, de les disposicions de la Llei de contractes de les administracions públiques referents a la capacitat i prohibicions per a contractar amb l'Administració, els requisits de publicitat, l'existència de plecs de condicions o bases a les quals se sotmeten les empreses, les disposicions del concurs amb criteris d'adjudicació objectius i ponderats per ordre d'importància, les limitacions quantitatives existents entorn de la modificació posterior de les condicions de l'adjudicació –entre estes, les quotes d'urbanització-- i les garanties i penalitats que s'imposen a l'urbanitzador en cas que incomplisca les seues obligacions.

Esta recomanació ha estat acceptada.

L'article 118.3 de l'esborrany de l'Avantprojecte de llei indica que la relació jurídica entre l'Administració actuant i l'urbanitzador constituïx un contracte administratiu especial que regix el que estableix esta llei i, supletòriament, el que estableix la legislació estatal reguladora dels contractes de les administracions públiques. Entenem, per tant, que els requisits de preparació, inclosa la publicitat comunitària i l'adjudicació, són els que estableix l'esmentada llei de contractes de les administracions públiques.

Quant als criteris d'adjudicació objectius i ponderats per ordre d'importància, podria resultar convenient imposar als municipis, a l'efecte de no dilatar indefinidament la seua aplicació als procediments de tramitació de programes, l'obligació d'aprovar les ordenances municipals reguladores de les bases generals per a l'adjudicació dels programes (art. 42.2.e, art. 133.4 i disposició transitòria).

Respecte de les limitacions quantitatives existents al voltant de la modificació posterior de les condicions de l'adjudicació –entre les quals hi ha les quotes d'urbanització--, no s'han trobat clarament establides en l'Avantprojecte (art. 162, art. 164.4 i art. 178), fora de la remissió a l'aplicació supletòria de la legislació estatal reguladora dels contractes de les administracions públiques.

11. Reforçar els principis de publicitat i de participació pública en els actes administratius que continguen les principals decisions de planificació i d'execució urbanística, i també el dret d'accés a la informació i a la documentació.

Esta recomanació ha estat acceptada.

En diversos preceptes de l'Avantprojecte de llei s'observa una millora respecte de la situació precedent, entre altres, els articles 6 i 162 (“Participació i drets dels ciutadans”), l'article 163 (“Notificació de l'acord aprovatori del programa”), article 164.3 (“Ampliació del termini per a optar pel pagament en metàl·lic”) i disposició addicional quarta (“Informació pública dels convenis de gestió urbanística”).

12. Introduir en la LRAU algunes disposicions mínimes per a evitar la comissió generalitzada d'infraccions urbanístiques:

a) Imposar a les empreses subministradores d'aigua, de llum, de gas i de telecomunicacions l'obligació d'exigir, per a la contractació provisional dels serveis respectius, la llicència d'obres i, si s'escau, d'activitats qualificades, i per a la contractació definitiva, la llicència de primera ocupació i l'acta municipal de comprovació favorable. L'incompliment d'esta obligació, i també la de suspensió del subministrament quan s'ordene, s'haurien de tipificar com a infraccions susceptibles de sanció.

b) Detallar, com a possibles mesures cautelars que ha d'adoptar l'Administració urbanística, les següents:

- Retirar els materials preparats per a ser utilitzats a l'obra o a l'activitat suspesa i la maquinària afecta.

- Precintar les obres, les instal·lacions i els elements auxiliars de les activitats objecte de suspensió.

- Suspendre els subministraments d'aigua, d'electricitat, de gas i de telecomunicacions de les activitats i de les obres la paralització de les quals s'haja ordenat, i alçar la suspensió una vegada s'haja procedit a la legalització de les obres o de les activitats respectives.

- Adoptar qualsevol altra mesura que siga convenient per a l'efectivitat de la suspensió.

c) Reforçar, per a les infraccions urbanístiques greus i molt greus, l'actuació de la Conselleria de Territori i Habitatge en substitució de l'ajuntament (apartat sis de la disposició addicional tercera de la nostra Llei del sòl no urbanitzable), quan un municipi mostre una notòria negligència en l'exercici de les potestats de protecció de la legalitat i de sanció de les infraccions urbanístiques.

d) Actualitzar i ampliar el termini del qual disposa l'Administració urbanística per a restablir la legalitat urbanística conculcada –que actualment s'establix en quatre anys des de l'acabament de les obres, segons disposa l'antic Reial decret llei 16/1981, de 16 d'octubre (art. 9).

e) Incloure entre les persones responsables de les infraccions urbanístiques el promotor o l'empresari de les obres, el propietari dels terrenys o construccions i els tècnics directors de les obres.

Esta recomanació ha estat acceptada.

No obstant això, en l'article 196.1 s'ha preferit no fer cap distinció entre contractació provisional i definitiva dels serveis essencials d'aigua, de llum, de gas i de telefonia, ni tampoc distingir entre els diferents tipus de llicències o d'autoritzacions municipals: llicència d'obres, primera ocupació, activitats qualificades i obertura.

Així mateix, quan a l'actualització i ampliació del termini de què disposa l'Administració per a restablir la legalitat urbanística en els articles 221.1 i 232.1 de l'Avantprojecte, es continua mantenint el vigent de quatre anys.

13. Suggestir que els plans municipals prevegen entre les seues determinacions la reserva d'un percentatge mínim de sòl residencial per a atendre la demanda d'habitatges sotmeses a algun règim de protecció pública, llevat informe de la Conselleria de Territori i Habitatge que eximisca d'esta obligació el municipi quan la demanda d'habitatge protegit estiga satisfeta justificadament.

Esta recomanació ha estat acceptada parcialment.

En el document que s'adjunta a l'esborrany de l'Avantprojecte de llei, se'ns diu que “esta proposta ja la recollia la modificació de la Llei d'acompanyament, i que s'havia traslladat la regulació millorada i ampliada”.

Tanmateix, en la pàgina vint-i-sis de la nostra Resolució de 24 de març de 2004 ja s'advertia que la modificació que introduïa la Llei d'acompanyament no recollia totalment el nostre suggeriment, ja que esta no es limita als béns integrants del patrimoni municipal del sòl, sinó que es tracta de reservar un percentatge mínim de tot el sòl residencial existent al terme municipal, propietat de l'ajuntament o de particulars.

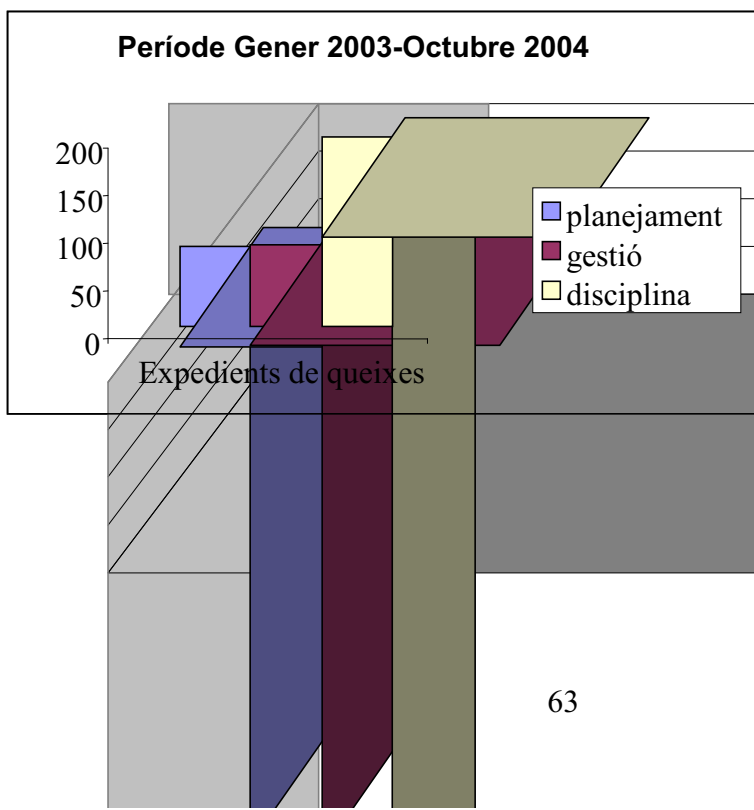
I si bé és cert que en l'Avantprojecte s'han introduït algunes millores adreçades a potenciar la construcció d'habitatges de protecció oficial pública (art. 36.1. i), art. 37.1.g), art. 46.4, 52.2.d), 131.3.d), 133.2.a) i disposició addicional sisena), no és menys cert que no s'exigix la reserva d'un percentatge mínim de sòl residencial per a atendre la demanda d'habitatges sotmesos a un règim de protecció pública, llevat informe de la Conselleria de Territori i Habitatge que eximisca d'esta obligació el municipi quan la demanda d'habitatge protegit estiga satisfeta justificadament.

En conseqüència, tenint en compte que des del mes de juny passat, quan vam trametre este escrit a la Conselleria de Territori i Habitatge, no hem rebut cap comunicació oficial en el sentit que s'haja incorporat alguna més de les nostres recomanacions a l'Avantprojecte de llei, hem de concloure que de les tretze recomanacions emeses, vuit han estat acceptades, quatre totalment i quatre de manera parcial; les cinc restants no han estat acceptades.

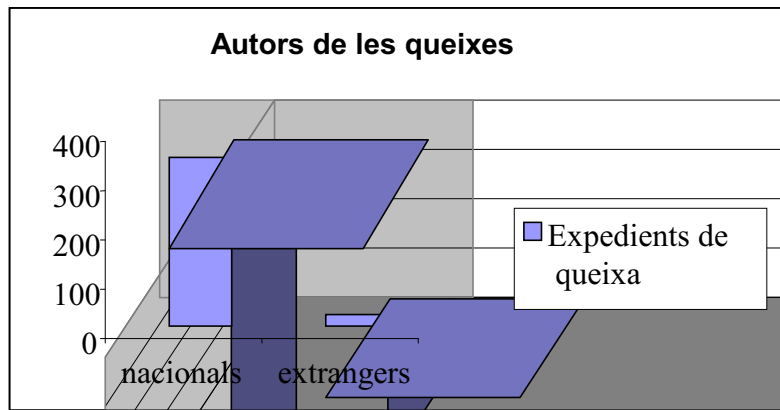
8. ANNEXOS

a) Breu ressenya de les queixes presentades davant del Síndic de Greuges en matèria urbanística durant el període comprès entre gener del 2003 i octubre del 2004.

S'han presentat un total de 366 queixes, de les quals 83 es referixen a qüestions relacionades amb el planejament, 85 a la gestió i 198 a la disciplina urbanística.



Quant als autors de les queixes, del total de 366, únicament 22 han sigut presentades per estrangers residents en la nostra Comunitat:



A continuació hem tingut d'ofici:

- Queixa nº 1. Ajuntament de La Vila Joiosa (Alacant).

L'autor de la queixa indica que l'Agrupació d'Interés Urbanístic a què pertany, va presentar una queixa per a l'execució del sector PP13 del Pla general d'Ordenació Urbana de La Vila Joiosa, com a representants de més del 75 per 100 dels metres que s'han d'urbanitzar i que l'Ajuntament no ho havia tingut en compte.

Li requereix que l'Ajuntament li informi sobre l'estat procedimental en què es troben les actuacions a terme, així com còpia dels informes tècnics i jurídics que justifiquen la realització del Programa a la referida Agrupació.

L'Ajuntament de La Vila Joiosa, finalment, va efectuar l'adjudicació del Programa a l'Agrupació d'Interés Urbanístic, per la qual cosa vam posar fi a les investigacions.

- Queixa nº 2. Ajuntament de Chestre (València).

El ciutadà queixant exposa que li ha sigut expropiada la seua propietat per a l'execució d'una obra d'interès públic. Afirmar veure's discriminat pel preu establert, tenint en compte que en altres casos en què s'estan fixant indemnitzacions superiors per eixe Ajuntament –en referència específica a les actuacions del polígon industrial “P.B.”-. Indica a estos efectes que la valoració dels seus béns es va fixar de conformitat amb un valor que no és el que correspon a la realitat actual de Chestre, per la qual cosa se sent agreujat comparativament respecte a situacions com la referida, en les que sí s'ha tingut en compte este criteri.

L'Ajuntament de Cheste no va acceptar justificadament la nostra recomanació que realitzara una nova valoració de l'immoble com a urbà, tenint en compte la constància d'elements d'urbanització que acrediten amb claredat la condició de "sòl urbà" de conformitat amb el que estableix l'article 8 de la Llei estatal del sòl, plenament aplicable en la Comunitat valenciana a causa del seu caràcter bàsic, i que exonerara a l'interessat en l'execució del Programa del pagament dels gastos d'urbanització dels servicis amb què compta l'immoble, ja que no resultaria equitatiu imputar els costos de la reparcel·lació i urbanització per igual a tots els titulars de drets en la unitat d'execució, en la mesura que l'interessat a diferència d'altres aporta elements d'urbanització ja consolidats.

- Queixa núm. 030761. Ajuntament Beniarbeig (Alacant).

Com a propietaris de la parcel·la on s'ubica la seua vivenda en (...), se'ls ha informat per personal d'eixe Ajuntament que, a fi d'iniciar la gestió urbanística del referit emplaçament se'ls giraran unes quotes d'urbanització que ascendirien a uns 48.200 euros donades les dimensions de la seua parcel·la d'uns 1.000 m² els costos d'urbanització estimats, per la qual cosa dits ciutadans sol·liciten la nostra intervenció ja que si s'aproven tals quotes d'urbanització haurien de vendre la seua parcel·la i vivenda ja que no podrien costejar els mateixos.

Sol·licitem a l'Ajuntament la informació següent: el règim jurídic-urbanístic aplicable a l'emplaçament on residixen els Srs. (...); els instruments de planejament i de gestió urbanística aprovats o amb previsió d'aprovació en el referit àmbit territorial; informe tècnic municipal on es detalle i justifique la valoració de les obres d'urbanització i la liquidació corresponent als ciutadans promotors d'esta queixa a què es referixen en el seu escrit.

Després de l'oportuna investigació, es va arxivar l'expedient al no observar cap irregularitat administrativa d'acord amb l'aplicació de la LRAU.

- Queixa núm. 030763. Ajuntament d'El Campello (Alacant).

El ciutadà afectat ens diu que posseïx una vivenda sítia en (...), que es veu afectada pel Programa d'Actuació Integrada del sector Fabraquer.

Ens indica que, a l'aprovar l'Alcaldia el referit Programa d'Actuació Integrada (PAI), no va seguir el procediment legalment establert, ja que no va donar audiència als propietaris afectats per este a fi de concedir-los la possibilitat de formular les oportunes al·legacions respecte d'això.

Vam poder comprovar que l'expedient d'aprovació del Programa d'Actuació Integrada del Sector Fabraquer, així com Pla parcial i Homologació, es realitza de conformitat amb el procediment simplificat previst en l'article 48 de la LRAU. Segons este procediment el particular que pretenga desenvolupar un sector del planejament pot

depositar en l'Ajuntament una alternativa tècnica de Programa, juntament amb els projectes de planejament i gestió, protocol·litzant el mateix davant notari.

Els anteriors documents són exposats al públic per mitjà de publicació edictal de conformitat amb el que estableix l'article 46.3 d'eixa Llei. Segons tal precepte, l'edecte ha de ser publicat en un diari d'informació general de la Comunitat i en el Diari oficial de la Generalitat. És important destacar que tal precepte estableix que “no és preceptiva la notificació formal i individual als propietaris afectats”, si bé abans de la publicació de l'edecte és necessari formular un avís.

D'altra banda, i quant a la possible omisió de notificació en determinats actes, entenem que tal circumstància no vicia de nul·litat este expedient, ja que tals irregularitats no han afectat el fons de l'assumpte ni li han creat indefensió, en la mesura que ha pogut vosté exercitar el seu dret a la defensa per mitjà de la presentació d'al·legacions que han sigut preses en consideració encara que no estimades.

Basant-se en estes consideracions, vam procedir a arxivar l'expedient.

- Queixa núm. 031144. Ajuntament de Burriana (Castelló).

L'autora d'esta queixa ens exposa que s'ha dirigit reiteradament a eixa Corporació Local sol·licitant la declaració de caducitat del Programa per al desenvolupament de l'Actuació Integrada de la Unitat d'Execució A-35, així com la devolució dels avals i la indemnització dels gastos suportats pel seu manteniment.

L'Ajuntament ens va acceptar la recomanació següent: que, amb audiència prèvia a l'urbanitzador, es declare la caducitat del Programa d'Actuació Integrada UEA-35 i s'acorde la devolució dels avals als propietaris afectats, incoant d'ofici un procediment de responsabilitat patrimonial per a depurar els danys i perjuís causats als propietaris pel manteniment dels avals.

- Queixa 031150 Ajuntament de Benicàssim (Castelló).

L'interessat ens diu que té una vivenda ubicada en el carrer (...) que s'ha vist afectada per un Programa d'Actuació Integrada.

Ens indica que no li consta que s'hagen seguit els tràmits legalment establits per a l'aprovació d'este, ni que s'hagen salvaguardat les seues garanties procedimentals.

L'entrega per l'Ajuntament de la documentació referent al Programa d'Actuació Integrada Benicàssim Golf, va motivar la finalització de la nostra investigació.

- Queixa núm. 031207. Ajuntament de Bigastro (Alacant).

L'afectat posseïx una finca en el terme municipal de Bigastro, concretament en la coneguda com Les Canals, i s'ha vist afectada l'esmentada finca per un Programa d'Actuació Integrada sense que, al seu paréixer, s'hagen complit les garanties pertinents, així com també ens exposa que pesa sobre els afectats un cost excessivament alt d'urbanització.

Interessem a l'Ajuntament esta documentació: les notificacions corresponents al PAI, al Projecte de Reparcel·lació i Projecte d'Urbanització del terreny de l'interessat; requeriments corresponents a les quotes d'urbanització o, si no n'hi ha, motivació i fase procedimental en què es trobe este expedient.

Tanquem l'expedient al comprovar que encara no s'havia iniciat la gestió urbanística de l'àmbit territorial on s'enclavava la seua parcel·la.

- Queixa núm. 031409. Ajuntament de Xàbia (Alacant)

Es denuncia que unes finques es troben afectades per un Programa d'Actuació Integrada que, segons ens indiquen, els va a causar greus perjudicis en les referides finques a nivell econòmic i urbanístic, ja que segons pareix està prevista la construcció d'una carretera en part d'estes, confrontant suposadament l'edificació amb la carretera de la Granadella.

Els referits ciutadans afirmen que hi ha altres alternatives de construcció menys oneroses que, segons ens indiquen no s'han contemplat.

Vam posar fi a la investigació al comprovar que, segons informe dels servicis tècnics municipals, no s'ha iniciat la gestió urbanística de la unitat d'Execució CN/10 on s'ubica la seua parcel·la per mitjà de l'aprovació del corresponent Programa per al Desenvolupament d'una Actuació Integrada. Precisament, quan s'inicie el procediment d'aprovació del referit instrument de planejament i gestió urbanística en la seua fase d'informació pública, seria el moment procedimental oportú per a exposar les alternatives d'ordenació urbanística que legítimament planteja.

- Queixa núm. 031427. Ajuntament de Borriol (Castelló).

El ciutadà ens significa que és propietari d'una finca ubicada en zona residencial ZU-8 concretament en la Unitat d'Execució núm. 2, que ha quedat afectada per successives actuacions urbanístiques des de l'any 1998 fins a l'actualitat, en la que es pretén dur a terme el seu desenvolupament urbanístic, segons pareix sense que s'haja tingut en compte la defensa dels seus interessos que com a ciutadà i particular li corresponen.

Manifesta l'interessat que les irregularitats administratives s'han succeït quan han acudit a l'Ajuntament de Borriol en sol·licitud d'informe de l'Arquitecte Municipal, sobre la situació real i actual del procés urbanístic, i no els planteja sinó l'opció d'atorgar a la

societat (...), una part de finca que ronda els 10.000 m²., amb tot això s'unix a la proposta econòmica d'una empresa, que serà l'executora de la Urbanització per mitjà del desenvolupament del Programa d'Actuació Integrada de les unitats 1 i 2, del Pla Parcial que ordena la zona.

Ens indica que no els queda una altra possibilitat que no siga la venda de la seua propietat, per quant que ells no podrien abonar els costos necessaris per a executar les obres, la qual cosa representa una greu injustícia i discriminació, enfront de l'abús de poder que tot això els comporta.

Manifesta l'interessat que d'altra banda, i atenent que l'Ajuntament només els ha facilitat una informació esbiaixada de la problemàtica concurrent, se'ls ha deixat indefensos davant d'una execució urbanística que els grava perjudicialment de manera ostensible i manifesta, considerant-se injustament discriminats i indefensos.

Requerim a l'Ajuntament esta documentació: informe sobre la instrucció i resolucions adoptades en els expedients tramitats per al desenvolupament urbanístic de les unitats d'execució que afecten la seua finca; les successives actuacions observades en els procediments corresponents i les distintes notificacions practicades a l'interessat, especialment en l'expedient que es tramite sobre projecte de reparcel·lació, i determinació de quotes d'urbanització que els resulten aplicables; informe del Sr. Arquitecte Municipal, en el que es contemple la distribució equitativa de beneficis i càrregues, així com sobre determinació de terrenys dotacionals i sistema viari, i pel qual es conclonga sobre l'equitat, i observança de la legalitat actualment aplicable, quant als instruments d'ordenació i gestió urbanística; informe jurídic pel qual s'examine la situació actual de la problemàtica exposada per l'interessat, essencialment concernent a l'abús de dret en què pareix trobar-se el ciutadà en relació amb l'actuar de l'Administració.

Després de l'oportuna investigació, es va arxivar l'expedient al no apreciar cap irregularitat administrativa.

- Queixa núm. 040084. Ajuntament d'Elx (Alacant). Investigació d'Ofici.

Segons notícies aparegudes en diversos mitjans de comunicació, la gestió urbanística del Sector E-12 previst pel Pla General de la ciutat, que s'ubica en el barri del Toscar, motiva el desdonament d'un matrimoni d'ancians que residix en un vell edifici des de fa més de 42 anys, encara que no tenen escriptura de propietat.

Segons pareix, el mencionat matrimoni només percep una única pensió que no arriba als 500 euros mensuals, i se'ls abonarà exclusivament una indemnització equivalent a un mes de renda de lloguer d'una finca de semblants característiques que es xifra en 180 euros.

L'Ajuntament ens va informar que els afectats no tenien cap títol jurídic que els acreditara com interessats en el projecte de reparcel·lació; de fet, existia controvèrsia al

voltant del mateix, la qual hauria de resoldre's davant de la jurisdicció civil. No obstant, des del departament de servicis socials se'ls havien oferit les ajudes i recursos necessaris.

- Queixa núm. 040102. Ajuntament Atzeneta d'Albaida (València).

L'autora de la queixa ens exposa la seua disconformitat amb la valoració de la seua propietat, efectuada dins d'un Programa d'Actuació Integrada, ja que la superfície real expropiada no són 1.454 metres quadrats, sinó 2.213, i segons informe tècnic aportat per l'afectada, el valor de les espècies forestals a expropiar ascendeix a 10.868,31 euros, enfront dels 5.108 euros proposats per l'Ajuntament.

L'Ajuntament ens va acceptar la recomanació següent: que, previs els corresponents informes tècnics valoratius de les plantacions i l'excés de cubada de la finca expropiada, s'intentara, novament, aconseguir un acord amistós amb els propietaris afectats, a fi de garantir la indemnitat del seu patrimoni.

- Queixa núm. 040129. Ajuntament Alquerias del Niño Perdido (Castelló).

Els ciutadans ens manifesten el seu desacord amb la inclusió en l'àmbit afectat de terrenys de la seua propietat, per estar estos edificats i dotats dels servicis urbanístics inherents a la condició de sòl urbà i solar. Entenen que de conformitat amb l'última jurisprudència del TSJ de la Comunitat Valenciana, i tenint en compte que estos terrenys ja van finalitzar el seu desenvolupament urbanístic, és una irregularitat flagrant la seua incorporació a un nou procés urbanitzador, trencant amb això el principi de la justa distribució de beneficis i càrregues al beneficiar substancialment a aquelles finques que es troben en un estat d'urbanització menor.

Sol·licitem a l'Ajuntament la documentació següent: classificació i qualificació urbanística dels terrenys que conformen l'àmbit de la Unitat d'execució, indicant en particular la situació urbanística dels terrenys propietat dels interessats, i en cas de ser sòls urbans, si es tracta de sòl urbà consolidat o no consolidat; si els terrenys que propietat de l'interessat compten amb tots els elements d'urbanització propis de la condició de solar, la situació actual de tals servicis, així com la seua adequació a la nova ordenació aprovada; i, finalment, les raons per les quals s'haja considerat oportú incloure sòls amb la condició de solar en la Unitat d'execució.

Esta queixa es troba actualment en tramitació.

- Queixa núm. 040431. Ajuntament d'Orihuela (Alacant).

Els interessats no estan conformes amb la que consideren execució abusiva del Programa d'Actuació Integrada, que els obliga a cedir una gran quantitat de terreny a l'Urbanitzador.

Concloua la investigació, els indiquem als ciutadans que en la tramitació i aprovació del Programa d'Actuació Integrada del PAU-25, s'han aplicat moltes de les disposicions legals previstes en la LRAU que esta Institució ha recomanat modificar, per la qual cosa, en el cas que definitivament s'arreglen en el nou text legal, esta Institució es trobaria legitimada per a intervindre novament, comunicant-li, mentrestant, el tancament del seu expedient.

- Queixa núm. 040646. Ajuntament de València.

La propietària d'una vivenda inclosa en l'àmbit de la Unitat d'Execució "Fra Mateu", presenta escrit de queixa en esta Institució manifestant que va formular unes al·legacions dins del període d'informació pública de l'alternativa tècnica del Programa d'Actuació Integrada, les quals, segons pareix, encara no han sigut motivadament contestades.

La disconformitat de la propietària amb la intenció municipal d'aprovar i adjudicar el Programa d'Actuació Integrada de la referida Unitat d'Execució, es justifica, entre altres, i de forma succinta, en les següents raons fonamentals que ens exposa: a) La vivenda es troba ubicada en sòl urbà consolidat per l'edificació, concretament en el número (...), el desenrotllament urbanístic del qual ha d'escometre's per mitjà d'actuacions aïllades, ja que els programes d'actuació integrada tenen com a objecte desenvolupar el sòl urbanitzable. I encara que hi ha la possibilitat d'acudir excepcionalment als programes d'actuació integrada en sòl urbà, no s'expressen les raons tècniques que motiven en este cas concret l'aprovació del programa en sòl urbà: b) Un altre motiu d'oposició ve referit al distint tractament que l'Ajuntament dispensa a les vivendes de l'immoble siti en el cantó del carrer (...) amb el carrer (...), el qual es deixa fora de la unitat d'execució, i les vivendes de l'edifici del número (...), que si s'inclou en la unitat d'execució, i això, a pesar de trobar-se ambdós edificis en idèntica situació. S'ignoren les raons que podrien justificar esta decisió, per la qual cosa s'interessa l'exclusió d'ambdós edificis de la unitat d'execució.

L'Ajuntament de València ens va acceptar la recomanació que, prèvia elaboració dels preceptius informes tècnic i jurídic que justifiquen detalladament la legalitat i conveniència urbanística de mantindre l'actual delimitació de la unitat d'execució "Fra Mateu", i amb anterioritat a l'aprovació del programa, es valore raonadament l'exclusió de l'edifici siti en (...), deixant-lo fora de l'àmbit de la referida unitat d'execució.

- Queixa núm. 040837. Ajuntament de Burjassot (València).

L'autor de la queixa ens significa la seua gran preocupació per l'existència d'un projecte urbanístic impulsat per l'Ajuntament de reclassificar sòl actualment rústic i de cultiu per a convertir-lo en sòl industrial i així ubicar un polígon industrial en la zona on ell i son pare residixen en una alqueria.

També ens indica que, de materialitzar-se tal projecte, els costos d'urbanització serien molt elevats i es veurien en la necessitat de vendre la terra de cultiu per a mantindre l'alqueria on residix ell i son pare, per la qual cosa sol·licita obtindre informació detallada sobre l'estat i viabilitat jurídica de la mencionada iniciativa municipal.

Es troba en tramitació.

- Queixa núm. 040847. Ajuntament de Burriana (Castelló).

L'interessat ens diu que és propietari d'uns terrenys situats en les proximitats de l'Av. (...), afectat actualment pel desenvolupament d'un Programa d'Actuació Integrada en el que considera no havia d'haver sigut inclòs.

En el seu escrit de queixa manifesta que el seu sòl hauria de tindre la consideració d'urbà per comptar a peu de parcel·la amb tots els servicis urbanístics que acrediten tal condició. A més, afirma que se l'indemnitza amb un import irrisori que no s'ajusta en absolut a la realitat.

D'altra banda, assenyala que per a garantir la seua participació en les obres d'urbanització se li ha exigit un aval bancari per una quantitat que no és la que ha de pagar i sense que s'haja establert una data per al pagament, cosa que li genera una situació de franca inseguretad jurídica de la qual, a més, es deriven grans gastos financers que no pot assumir.

Finalment, afirma que se li pretenen adjudicar dos parcel·les, una en què està l'edificació actual, i una altra que no és edificable, la qual cosa li impedirà vendre-la o construir en ella amb greu perjuí econòmic als seus interessos.

Hem sol·licitat a l'Ajuntament la informació següent: la classificació i qualificació urbanística actual de la parcel·la propietat de l'interessat; si la dita parcel·la compta amb elements corresponents a la condició física de sòl urbà i/o solar, i en este cas justifiquen les raons per les quals se li ha inclòs en l'àmbit de l'Actuació Integrada; informen sobre l'estat d'execució del planejament urbanístic afectant a la dita parcel·la, indicant si s'ha aprovat el Programa per al Desenvolupament d'Actuacions Integrades i qui ha sigut l'adjudicatari; remetent la documentació justificativa de la identificació de l'àmbit de l'actuació integrada, i les bases econòmiques que hagen servit per a determinar els gastos d'urbanització en el Programa; informen de les previsions temporals d'execució del programa –des de la seua adjudicació fins a la finalització de les obres d'urbanització–, i del grau actual de compliment de tals compromisos; assenyalen en particular quines actuacions o seguiments està realitzant l'Ajuntament amb l'objecte d'agilitzar al màxim l'execució del programa, i evitar en conseqüència l'acumulació de gastos financers innecessaris en l'interessat per a garantir les quotes d'urbanització; assenyalen si se li ha oferit a l'interessat per part de l'urbanitzador la possibilitat d'ajornament en el pagament de quotes d'urbanització, sense prestació d'aval, de conformitat amb el que preveu l'article 72.E de la LRAU, i si l'Ajuntament ha realitzat alguna actuació tendent a aconseguir este compromís de l'urbanitzador; assenyalen si

s'ha aprovat el projecte de reparcel·lació, o si almenys este s'ha presentat, informant de les adjudicacions previstes a favor de l'interessat, i en particular, si s'ha previst l'adjudicació d'alguna finca o porció no edificable, en els termes indicats per l'article 70.D de la LRAU, indicant en este cas les raons per les quals s'haja efectuat.

Vam finalitzar les investigacions indicant-li al ciutadà que, en la mesura que havia expressat la seua posició per mitjà de les al·legacions corresponents en el procediment de reparcel·lació, hem remés escrit a l'Ajuntament interessat que es realitze una comprovació tècnica específica dels servicis existents en la seua parcel·la, als efectes que se li notifique una contestació fundada.

- Queixa núm. 040983. Ajuntament de Mutxamel (Alacant).

Es denuncien el que a juí del promotor de la queixa són greus irregularitats en la tramitació del Programa per al Desenvolupament d'Actuació Integrada de la unitat d'Execució 1, en hort de Ferraz.

Segons assenyalava, havent presentat la mercantil "(...)" alternativa tècnica i proposició jurídica econòmica, l'Agrupació d'Interés Urbanístic "Antic Hort de Ferraz", formada pel 80% de la propietat, va presentar proposta en competència. L'Ajuntament, mitjançant un acord de 24 de març del 2003 va suspendre el procés d'adjudicació del programa, a causa de trobar-se pendent de l'aprovació definitiva per la CTU de la modificació puntual núm. 17 de les NNSS del planejament municipal-ordenança del nucli històric tradicional.

L'interessat mostra la seua sorpresa que este acord es dictara precisament el dia en què estava fixada l'obertura de pliques de les proposicions econòmiques, i que no s'haguera adoptat en el seu moment, ben quan es va iniciar la modificació, ben quan es va presentar el programa per la mercantil referenciada. A més, entenen que quan es va presentar tal programa havia d'haver-se desestimat de conformitat amb l'article 45.2.A. de la LRAU, sense generar en conseqüència majors expectatives a tercers.

Esta situació els perjudica obertament perquè obri la possibilitat que la mercantil pugua presentar una proposta distinta i possiblement més ajustada en un futur.

Segons la seua opinió, el procediment s'ha suspés indegudament, alhora que la seua alterativa tècnica i proposta jurídica-econòmica incorpora les recomanacions de la Direcció del Patrimoni Artístic, de tal manera que havia d'haver-se procedit a l'adjudicació a favor seu tenint en compte el seu dret preferent reconegut en la LRAU condicionada a l'aprovació definitiva de la modificació puntual.

Finalment, i atés que l'Ajuntament va donar un nou termini d'informació pública per a presentar al·legacions a la modificació de les normes subsidiàries, donada la seua adaptació als requeriments de la CTU, van presentar al·legacions amb data 13 de maig del 2003, sense que encara hagen rebut cap contestació.

S'ha requerit a l'Ajuntament la documentació següent: raons per què no s'ha donat contestació expressa a les al·legacions presentades per l'interessat a la modificació puntual de les NNSS amb data 13 de maig del 2003, remetent si és el cas la contestació efectuada; indiquen l'estat actual del procediment de modificació de les normes subsidiàries que afecten la unitat d'execució núm. 1, així com de l'expedient d'adjudicació del programa per al desenvolupament d'actuació integrada; assenyalen les raons per què no es va procedir a la suspensió de llicències i acords de programació abans de la data en què es va fer, evitant amb això les expectatives i gastos creats tant a la mercantil impulsora del procés com a l'Agrupació concursant; assenyalen les raons que justifiquen la suspensió del procediment. Indiquen en concret per què no es va continuar seleccionant la proposta més favorable, si bé condicionant l'eficàcia de l'acord d'adjudicació a l'adequació final de la proposta seleccionada a la modificació del planejament en curs, tal com pretén l'interessat, de ser cert a més que la seua proposta s'ajusta fidelment a les recomanacions de la Conselleria que van impedir l'aprovació de la modificació en primera instància.

- Queixa núm. 041356. Ajuntament de Vilamarxant (València).

Es denuncia que el Programa d'Actuació Integrada "Santíssim Crist" incorre en nombrosos motius d'il·legalitat, per la qual cosa consideren que la seua aprovació i execució constituïx un evident abús urbanístic. En concret, estes són les causes d'impugnació: a) s'inclouen dins del PAI terrenys rústics i terrenys consolidats per la urbanització i, inclús, solars; b) no s'ha aprovat cap instrument de planejament per a delimitar la unitat d'execució, sinó que esta ha sigut creada directament pel PAI; c) el projecte de reparació forçosa i el projecte d'urbanització no han sigut aprovats pel Ple de l'Ajuntament; d) les autoritats locals –(...)– van haver d'abstindre's de votar en els acords d'aprovació del PAI i del Projecte de Reparcel·lació, per tindre interès en l'assumpte –els seus pares són propietaris de terrenys–; e) Inaplicació de la disposició transitòria quinta del RDL 1/1992, de 26 de juny, Llei sobre Règim del Sòl i Ordenació Urbana; f) inexistència d'homologació del sector on s'inclou la U.E.-2, ni de la cèdula d'urbanització.

Es troba en tramitació.

- Queixa núm. 041463. Ajuntament de Bétera (València).

El propietari d'uns terrenys en el PAI del Sector R-16 del Pla General de Bétera, afirma que s'han valorat de manera inadequada, en el moment que el valor cadastral és superior en varios euros al fixat en el Programa. L'interessat va presentar al·legacions respecte d'això, que van ser desestimades, no estant conforme amb l'anterior.

Es troba en tramitació.

- Queixa núm. 041492. Ajuntament d'Almenara (Castelló).

Es manifesta la disconformitat amb el projecte de reparcel·lació d'una Unitat d'Execució, assenyalant que desitja mantindre els 800 metres de la seua parcel·la bé de manera íntegra, bé dividida en dos parcel·les individuals de 400 m2. Discutix així mateix el valor dels costos d'urbanització aplicats.

En tramitació.

- Queixa núm. 041507. Ajuntament de San Fulgencio (Alacant).

Com a propietària d'una parcel·la i vivenda en l'àmbit de la Urbanització “(...)” considera que les autoritats municipals no actuen adequadament amb els veïns residents de la dita urbanització, ja que dits ciutadans van adquirir les seues vivendes i parcel·les al promotor de la urbanització que no va arribar a executar les infraestructures bàsiques ni les zones verdes exigibles, però l'Ajuntament en comptes de procedir contra el mateix i executar les garanties que en el seu dia va haver de constituir, tan sols fa algun temps es va pretendre aprovar un PAI amb uns costos d'urbanització que ascendien entre 7 i 8 milions de pessetes per parcel·la que els propietaris no poden assumir en cap cas.

Actualment, la urbanització, al seu parer, està totalment abandonada per eixe Ajuntament, al no tindre les al·ludides infraestructures bàsiques, en concret, no funciona la xarxa de clavegueram ni hi ha enllumenat públic però puntualment els veïns satisfan els impostos i taxes que se'ls giren per l'Ajuntament.

En tramitació.

- Queixa núm. 041597. Ajuntament de Benicarló (Castelló).

S'afirma que l'Ajuntament va aprovar definitivament el PAI de l'Avinguda de Papa Lluna, a executar per mitjà de gestió directa. El termini per a la seua execució era de 5 anys, ja transcorreguts, i havia d'executar-se en tres fases. La primera va ser executada, no obstant, la segona segueix pendent, a pesar que segons el calendari d'execució preveia que la dita fase havia d'haver-se efectuat en el quart trimestre de 2000.

Ha dirigit diverses vegades escrits davant d'eixe Ajuntament interessant la realització de les obres de la segona fase i en particular la urbanització de la “travessia I”, sense que tan sols se li haja contestat.

En tramitació.

- Queixa núm. 041729. Ajuntament de Castelló de la Plana.

Els propietaris afectats denuncien que, amb motiu de la nova modificació operada en el Pla General de Castelló, serà possible la urbanització d'un milió de metres quadrats de sòl per a vivendes en la zona nord-oest de la ciutat, barri de "Mestrets-Borriolenc", cosa que representarà el derrocament d'unes 50 vivendes de primera residència. A més, se'ls obligarà a cedir el 75% del sòl i la indemnització per les seues vivendes no és a preu real. Cap de les seues al·legacions han sigut acceptades, plantejant les pretensions següents: que es revise la zona verda de la xarxa primària adscrita a la U-27, que representaria el derrocament de les primeres sis vivendes, quan hi ha alternatives en les mateixes condicions tècniques que ho evitarien; que es conserven dos nuclis de primeres vivendes que existixen en la zona 27, evitant amb això el derrocament i desallotjament de moltes famílies; que es revise el percentatge de cessions de sòl en les vivendes consolidades.

Finalment, per a acabar amb esta ressenya de queixes, i tenint en compte el voluminós nombre de les existents en matèria de disciplina urbanística, hem seleccionat, per la seua importància, la queixa núm. 031135, incoada d'ofici, i que resulta il·lustrativa com a exemple paradigmàtic, transcrivint a continuació la resolució emesa en la mateixa:

"El propietari d'una vivenda en l'edifici denominat "(...)", siti en el Conjunt Residencial "L'Atrium Beach", resulta perjudicat per la realització d'unes obres consistents en la construcció d'un hotel sense llicència, havent-se excedit, a més, del nombre màxim d'altures permeses pel planejament, i denunciant la passivitat municipal a acordar la demolició de les mateixes.

Posteriorment, esta Institució va tindre coneixement, a través de les notícies aparegudes en diversos mitjans de comunicació, de la defunció de tres obrers que treballaven en la construcció de tal hotel, on, segons les informacions aparegudes fins al moment, podrien haver-se comés sengles infraccions en matèria urbanística –segons pareix s'haurien elevat més plantes de les permeses- i seguretat laboral –possible incompliment de la normativa de riscos laborals-.

Estos transcendents fets van motivar l'obertura d'una investigació d'ofici, a fi d'estendre la nostra intervenció respecte a l'actuació administrativa desenvolupada en l'àmbit de la seguretat laboral.

Pel que es referix a este últim aspecte, la Conselleria d'Economia, Hisenda i Ocupació de la Generalitat Valenciana, ens ha indicat que, a causa de les investigacions penals que s'estan substanciant per a aclarir la defunció de tres operaris en sengles accidents de treball, "els procediments per infracció administrativa quedaven paralitzats, en virtut del que disposa l'art. 3.4 del Reial Decret Legislatiu 5/2000, de 4 d'agost, Text Refós de la Llei sobre Infraccions i Sancions de l'Orde Social".

D'altra banda, quant a la presumpta comissió de diverses infraccions urbanístiques, s'ha requerit diversa informació a l'Ajuntament de La Vila Joiosa i a la Conselleria de

Territori i Habitatge de la Generalitat Valenciana, a la vista de la qual s'inferixen els següents fets importants:

L'arquitecte-cap del Servei d'Àrea d'Urbanisme de l'Ajuntament, ens referix que “amb data 2 de juny de 1999 va ser atorgada llicència d'obres per a la construcció d'un hotel de quatre estrelles i galeria comercial. La dita llicència es condicionava a una sèrie d'aspectes entre els que cal destacar: es condicionava a l'atorgament de la necessària llicència d'activitat: no existix atorgada llicència d'activitat; es condicionava a la plena entrada en vigor del document de revisió del Pla General així com de l'Estudi de Detall que en aquella data es trobava en tramitació: el Pla General, a les hores en tramitació, contenia en el seu text normatiu una sèrie de bonificacions aplicables a establiments hotelers (increment d'edificabilitat...) que van ser expressament exclosos de l'acord d'aprovació definitiva del Pla General. Per la seua banda, l'Estudi de Detall mencionat no va ser aprovat; no s'autoritzava l'inici de les obres fins que fóra aportat el projecte d'execució i s'aprovara per l'Ajuntament: el projecte d'execució no es va presentar (conforme al projecte bàsic), i al dia de la data no ha sigut aprovat cap. Posteriorment, va ser presentat pel promotor un nou projecte d'obres que modificava totalment el projecte sobre el qual es va concedir la llicència al juny de 1999 i que és el que està en execució. Este projecte ha sigut objecte d'informe tècnic en què s'indica que l'edificabilitat proposada supera en uns 88.500 m2 la permisible.

Es conclou que les obres en execució no posseïxen llicència i no s'adeqüen a la normativa urbanística.

Per mitjà dels Decrets d'Alcaldia núm. 627, 1076, 1392, 1744, 2592, 432 i 866, de dates 21 de març, 7 de maig, 7 de juny, 16 de juliol i 13 de novembre del 2002, i 18 de febrer i 17 de març del 2003, respectivament, es va ordenar sense èxit la paralització de les obres realitzades sense llicència i es va requerir al presumpte infractor perquè en el termini màxim de 2 mesos sol·licitara la llicència, sota advertència d'ordenar la demolició de les obres il·legals.

El Regidor d'Urbanisme subscriu un escrit de data 8 de maig del 2002, pel qual s'informa del Jutjat de Primera Instància i Instrucció el reiterat incompliment de les ordes de paralització de les obres, per si tal comportament poguera ser constitutiu d'un delictes de desobediència a l'autoritat.

El referit escrit de 8 de maig del 2002 tarda més de quatre mesos a presentar-se en el Jutjat l'11 de setembre del 2002.

El primer expedient sancionador –12/03- no s'incoa fins al 5 de març del 2003; no obstant, este s'arxiva el 30 d'abril del 2003, al declarar la inexistència de responsabilitat de l'inicialment imputat; després, un altre expedient, el 29/03, també s'arxiva el 27 de juny del 2003, sense conèixer cap raó que ho justifique; finalment, l'11 de setembre del 2003, s'inicia l'expedient 40/03, sense que es conega l'estat actual de la seua tramitació. S'afirma que “haurà d'iniciar-se novament, per haver transcorregut el termini de sis mesos per a la resolució, l'expedient sancionador incoat a constructor i tècnic director”.

Res s'indica en l'informe sobre les multes coercitives imposades ni sobre les ordres de demolició dirigides als presumptes responsables de la realització de les obres il·legals.

L'Arquitecte de la Conselleria de Territori i Habitatge també conclou que “les obres realitzades en la parcel·la R2a del Sòl Urbà TU-13 del Pla General Municipal de La Vila Joiosa, no s'ajusten a la normativa urbanística municipal”.

Així mateix, l'esmentada Conselleria, ens assenyala que “com vullga que l'Ajuntament de La Vila Joiosa, en virtut de les seues potestats legalment atribuïdes com a pròpies en matèria de disciplina urbanística per la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local (art. 25.2 de la LBRL i 12 i 53 de la LRJ-PAC), està actuant com a Administració Pública competent en defensa de la protecció de la legalitat urbanística establida en la normativa municipal del PGOU de La Vila Joiosa, presumptament vulnerada, amb l'adopció de les ordres de paralització immediata de les obres, esta Conselleria no pot legalment, en l'exercici de les dites potestats, actuar en substitució de l'Entitat Municipal, conforme determina l'art. 60 de la LBRL i la Disposició Addicional Tercera, apartat 6, de la Llei del Sòl No Urbanitzable.”

El Regidor Delegat d'Urbanisme, en el seu escrit de 6 d'octubre del 2003, exposa que “s'ha interposat en el Jutjat contenciós administratiu núm. 4 d'Alacant, recurs núm. 251/03, contra determinades resolucions de l'Ajuntament per què s'ordena la suspensió de les obres d'edificació executades sense llicència en la parcel·la R-2 del Pla Parcial La Cala”.

En este context, esta Institució és conscient de la limitació imposada en l'art. 17.2 de la Llei 11/1988, de 26 de desembre, que ens regula, en el sentit de no poder entrar en l'examen individual de les queixes sobre les quals estiga pendent resolució judicial definitiva, havent de suspendre la investigació si s'interposara denúncia, querella o demanda davant dels Tribunals Ordinaris sobre els mateixos fets.

Ara bé, el mateix precepte matisa que això no impedirà, no obstant, investigar sobre els problemes generals plantejats en les queixes presentades.

A l'empar d'esta possibilitat legal, i sense prejudicar en absolut els fets que estan sent objecte enjudiciament pels Tribunals de Justícia, caldria recordar que l'art. 184.3 del RD 1346/1976, de 9 d'abril, Text Refós de la Llei sobre Règim del Sòl i Ordenació Urbana, i l'art. 29.4 del RD 2187/1978, de 23 de juny, Reglament de Disciplina Urbanística, prescriuen que, si durant el termini de 2 mesos l'interessat no sol·licita llicència o la mateixa fóra denegada per ser el seu atorgament contrari a les prescripcions del Pla o de les ordenances, l'Ajuntament acordarà –obligació inexcusable– la demolició de les obres a costa de l'interessat i procedirà a impedir definitivament els usos a què donara lloc. Si l'Ajuntament no procedira a la demolició en el termini d'un mes, comptat des de l'expiració del terme de 2 mesos per a legalitzar, l'Alcalde disposarà directament la dita demolició, a costa de l'interessat –de conformitat amb l'execució subsidiària arrellegada en l'art. 98 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú–.

A més, l'apartat 4 de l'art. 184 de la Llei del Sòl de 1976, preceptua que si l'Ajuntament no procedira a la demolició en el termini d'un mes comptat des de l'expiració del terme de dos mesos per a sol·licitar la llicència d'obres o des que la llicència fóra denegada, l'Alcalde o el Governador Civil –actualment, l'òrgan autonòmic competent- disposarà directament la dita demolició, a costa així mateix de l'interessat.

Este precepte ha sigut interpretat recentment pel Tribunal Suprem en la seua Sentència de 5 de juny del 2003 -recurs de cassació interposat per la Generalitat Valenciana- en el sentit següent: si l'Ajuntament deixa transcórrer un termini superior a un mes sense haver acordat la demolició, l'exercici per la Comunitat Autònoma de la potestat d'acordar la demolició de les obres ni atempta contra el principi d'autonomia municipal ni precisa un requeriment previ a l'Ajuntament en el terme municipal del qual s'hagen executat les obres.

Simultàniament a la demolició de les obres -i si és el cas, execució subsidiària a costa de l'obligat- i a la incoació del preceptiu expedient sancionador, la Llei 6/1994, de 15 de novembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de l'Activitat Urbanística, en la seua disposició addicional novena, prescriu que “en el supòsit d'incompliment dels acords i resolucions ordenand la realització de les obres i els treballs precisos per a la restauració de la realitat alterada o transformada, l'Administració actuant podrà procedir, sense perjuí del recurs en últim terme a l'execució subsidiària a costa de l'infractor, a la imposició al mateix de multes coercitives, fins a un màxim de deu successives, amb periodicitat mínima mensual i per un import, cada vegada, del deu per cent del cost previst de les obres o dels treballs ordenats, quan estos consistisquen en la reposició de la realitat al seu estat originari, o del cinc per cent del valor de l'obra la demolició de la qual s'haja ordenat, amb un mínim de cent mil pessetes. Les dites multes s'imposaran amb independència de les retributives de la infracció o infraccions produïdes”.

Resulten concloents els termes de l'art. 52 del Reglament de Disciplina Urbanística, al prescriure que, “en cap cas, podrà l'Administració deixar d'adoptar les mesures tendents a reposar els béns afectats l'estat anterior a la producció de la situació il·legal. Les sancions per les infraccions urbanístiques que s'aprecien s'imposaran amb independència de les dites mesures”; i tot això, abans que transcórrega el termini de prescripció de 4 anys des del total acabament de les obres (art. 9 del Reial Decret Llei 16/1981, de 16 d'octubre), conforme a reiterada doctrina del Tribunal Suprem, per totes, Sentència de 23 de juny de 1999 i 20 de juny del 2001.

Així les coses, si bé esta Institució no pot deixar de reconéixer i entendre les dificultats municipals per a reaccionar amb promptitud davant de tots els il·límits urbanístics que es cometen en el terme municipal, tampoc pot obviar-se l'obligació legal que recau sobre les autoritats locals i autonòmiques per a restablir la legalitat urbanística vulnerada, en el termini màxim de 4 anys des del total acabament de les obres.

El dret constitucional a un medi ambient adequat i a una vivenda digna (art. 45 i 47) exigix, necessàriament, que els poders locals i autonòmics exercisquen un control preventiu i repressiu de les activitats constructives que es realitzen en el terme municipal, la utilització irracional i descontrolada de la qual pot generar efectes

perniciosos per a les persones i béns. Este bé especialment protegit per la Constitució Espanyola, eleva el grau d'eficàcia que ha d'exigir-se a l'Administració en la seua preservació (art. 103.1).”

L'Ajuntament de la Vila Joiosa no va acceptar injustificadament la nostra recomanació que resolguera, com més prompte millor, els expedients de restauració de la legalitat urbanística conculcada i sancionador, ordenand al presumpte infractor la demolició de les obres il·legalitzables, sota advertència que, en cas d'incompliment, s'executaran subsidiàriament a costa de l'obligat i s'imposaran multes coercitives independents de la sanció principal.

La Conselleria de Territori i Habitatge sí que va acceptar la nostra recomanació en el sentit d'executar, en cas d'inactivitat municipal, les competències reconegudes en els arts. 184.4 i 228.6 de la Llei del Sòl de 1976, disposant la demolició de les obres i la imposició de les sancions corresponents.

Finalment, la Conselleria d'Economia, Hisenda i Ocupació també ens va acceptar la recomanació que vigilara estretament l'execució de les tasques constructives de l'hotel, a fi de garantir la seguretat i salut laboral de les obres i evitar la causació de nous accidents de treball.

b) Jurisprudència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana sobre l'Agent Urbanitzador.

El nostre Alt Tribunal (TSJCV) està assentant una important doctrina sobre la naturalesa jurídica que unix l'Agent Urbanitzador amb l'Administració, decantant-se, finalment, per entendre que estem davant d'un típic contracte administratiu d'obres, regulat per la Llei de Contractes de les Administracions Públiques (RDL 2/2000, de 16 de juny).

La Sala contencios-administrativa ja va mantindre la tipicitat del contracte que lliga a l'Agent Urbanitzador amb l'Administració en la Interlocutòria de data 15 d'octubre del 2001, pel qual es va plantejar la qüestió d'inconstitucionalitat en relació amb diversos preceptes de la LRAU, en concret amb els següents: 29.2, 6, 10, 11 i 13; 32 c) i d); 45.2; 46.2 i 3; 47.5 i 8; 66; 67; 71 i 72.

La majoria dels preceptes sobre els quals es va plantejar la qüestió d'inconstitucionalitat es referixen a la regulació de l'adjudicació dels Programes d'Actuació Integrada, en tant que tals preceptes no harmonitzen amb allò que s'ha previst en determinats articles que amb caràcter de legislació bàsica es contenen en la Llei de Contractes, i en tant en la LRAU no s'exigix que el seleccionat Urbanitzador ostente la capacitat per a contractar ni tampoc el requisit de la classificació també previst en ella.

També es plantejava el dubte de constitucionalitat en relació amb el conveni urbanístic en què s'instrumenta la relació entre l'Urbanitzador i l'Administració, i amb la retribució a percebre per aquell.

Encara que la Sala en esta Interlocutòria de 15 d'octubre del 2001 sostenia la tipicitat del contracte que unia l'Urbanitzador amb l'Administració, no es decantava clarament per un dels contractes típics, sinó que li atribuïa característiques de diversos contractes, com a continuació veurem.

Així, en el Fonament Jurídic Tercer es diu que “en el moment que l'Urbanitzador gestiona indirectament una funció pública, en quant exercix una activitat que és de servici públic, participa de la condició de concessionari d'un servici públic...en quant assumix la realització de l'obra d'urbanització, l'objecte de la seua comesa serà el del contracte d'obres, perquè segons l'art. 120 de la Llei de Contractes s'entén per contracte d'obres el celebrat entre l'Administració i un empresari l'objecte del qual siga la realització de treballs que modifiquen la forma o substància del terreny o del subsòl com a dragatges, sondejos, prospeccions, injeccions, correcció de l'impacte mediambiental, regeneració de platges, actuacions urbanístiques o altres d'anàlegs.”

El TSJCV també afirma que “específicament contempla la Llei de Contractes la figura del contracte de concessió d'obres públiques en el seu art. 130 dient que queda subjecte a les normes generals dels contractes d'obres i, en particular, a les de publicitat dels mateixos, amb les especialitats previstes en l'art. 139, i que el concessionari haurà d'ajustar-se en l'explotació de l'obra al que estableix l'art. 162.”

Finalment, conclou manifestant que “tot allò que s'ha exposat permet abastar la conclusió que, efectivament, la regulació de la figura de l'urbanitzador, i per tant la seua selecció, ha d'ajustar-se a les normes previstes en la Llei de Contractes amb caràcter de normes bàsiques, això atés que segons l'art. 149.1.18 de la Constitució, l'Estat té competència exclusiva sobre la matèria relativa a la legislació bàsica sobre contractes i concessions administratives. Sent així, és clar que haurà de plantejar-se el dubte de constitucionalitat respecte d'aquells preceptes de la Llei autonòmica que regulen la figura de l'Urbanitzador sense el degut ajust amb la normativa de contractes de les Administracions Públiques de caràcter bàsic, i això perquè, segons resulta de l'art. 28.1 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional són inconstitucionals les lleis autonòmiques que no s'ajusten a les normes estatals que continguen legislació bàsica”.

No obstant estos raonaments, la Interlocutòria del Tribunal Constitucional de data 16 de juliol del 2002 no va admetre la qüestió d'inconstitucionalitat plantejada pel TSJCV per defectes formals en la seua interposició –falta d'audiència de les parts i del Ministeri Fiscal quant al plantejament de la qüestió i nul·la importància dels preceptes legals qüestionats en relació amb la resolució del concret pleit en què es va plantejar la qüestió-.

És a dir, el Tribunal Constitucional no va enjudiciar sobre el fons de l'assumpte, per la qual cosa va deixar imprejutjat la possible inconstitucionalitat de la LRAU per vulnerar la legislació bàsica estatal en matèria de contractes públics.

No obstant, esta eventualitat no ha alterat gens ni miqueta la postura sustentada pel TSJCV, ja que, amb posterioritat, en diverses sentències, continua defenent que el contracte entre l'Administració i l'Urbanitzador és un contracte típic, de tal sort que se li

han d'aplicar les disposicions de la Llei de Contractes relatives a la preparació, adjudicació, efectes i extinció.

Així, per exemple, en les Sentències de 31 de gener, 5 de febrer, 10 i 14 d'abril, 8 i 28 de maig, 6 de juny, 1 de juliol, i 13 d'octubre, totes elles del 2003, s'anul·len les adjudicacions dels Programes per vulnerar el procediment establert en la legislació estatal sobre contractació de les Administracions Públiques, sense haver-se complert les regles de publicitat arrellegades en eixa normativa bàsica, i el que constituïx una importantíssima novetat en este aspecte, en algunes d'eixes sentències es reconeix el dret als recurrents a ser indemnitzats per l'Administració, a l'haver-se vist privats de la possibilitat de ser adjudicataris dels Programes, incloent tant el dany emergent com el lucre cessant.

No resulta ocios transcriure alguns passatges dels raonaments jurídics de la referida Sentència de 5 de febrer del 2003:

“... en la mesura que l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, aprovat per la Llei Orgànica 5/1982, d'1 de juliol, disposa en l'article 32 que “en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, si és el cas, en els termes que la mateixa establisca, correspon a la Generalitat Valenciana el desenvolupament legislatiu i l'execució en matèria de contractes, en l'àmbit de competències de la Generalitat Valenciana”.

És a dir, en matèria de contractació administrativa, li correspon a l'Estat la legislació bàsica, i a la Comunitat Autònoma la de desenvolupament.

D'esta manera, les possibles contradiccions entre la LRAU i la Llei de Contractes de les Administracions Públiques, hauran de resoldre's sempre des de la perspectiva d'esta última, d'acord amb el que estableix l'art. 149.3 de la Constitució, al disposar que “la competència sobre matèries que no s'hagen assumit pels Estatuts d'Autonomia correspondrà a l'estat, les normes de la qual prevaldran, en cas de conflicte, sobre les de les comunitats autònomes en tot el que no estiga expressament atribuït a l'exclusiva competència d'estes.

L'anul·lació de l'acte –adjudicació del Programa–, deguda a la manifesta inconsistència del procediment per a la selecció de l'urbanitzador, en la mesura que ha generat un dany, perquè s'ha privat a l'actora de la possibilitat de ser adjudicatària del Programa que ací es qüestiona, és una circumstància incardinable en el supòsit de responsabilitat per anormal funcionament dels servicis públics, prevista en l'art. 106.2 de la nostra Constitució, i en els arts. 139 i següents de la Llei 30/1992, per la qual cosa ens trobem davant d'una situació indemnitzable, ja que concorren tots els requisits necessaris per a això.

Esta indemnització, pel que fa a la seua extensió econòmica i contingut es concretarà en execució de sentència, prenent com a base el que disposa el núm. 5 de l'art. 47 de la LRAU, açò és, gastos justificats de redacció de les dites alternatives, projectes i estudis relacionats amb la Unitat d'Actuació Programada...”

Ja veurem si els recursos de cassació interposats davant del Tribunal Suprem confirmen o rebutgen esta doctrina del TSJCV.

c) Algunes dades estadístiques d'interés.

La LRAU ha generat un fort increment de la quantitat de sòl que s'ha posat en el mercat per a la construcció de vivendes i un altre tipus d'edificacions.

Segons la informació facilitada per l'Institut Valencià d'Estadística en la seua pàgina web, actualitzada a febrer del 2004, fàcilment es poden comprovar les dades que a continuació passem a donar compte.

Quant al nombre d'edificis acabats a la Comunitat Valenciana, calculats segons els certificats de final d'obra, s'ha passat de 8.675 en 1998 a 10.256 en 2002.

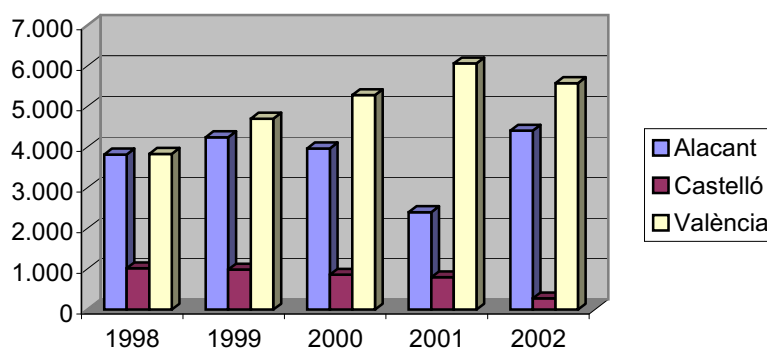
Pel que es referix al nombre de vivendes acabades, les mateixes també han augmentat notablement: 40.094 en 1998 i 58.257 en 2002.

Les llicències municipals d'obres concedides per a vivendes passen de 46.787 en 1998 a 65.006 en 2002.

Com a conseqüència d'este fort increment dels edificis i vivendes construïts, el consum aparent de ciment pràcticament s'ha duplicat de 1998 -3.889.748 tones- al 2002 - 6.395.017-.

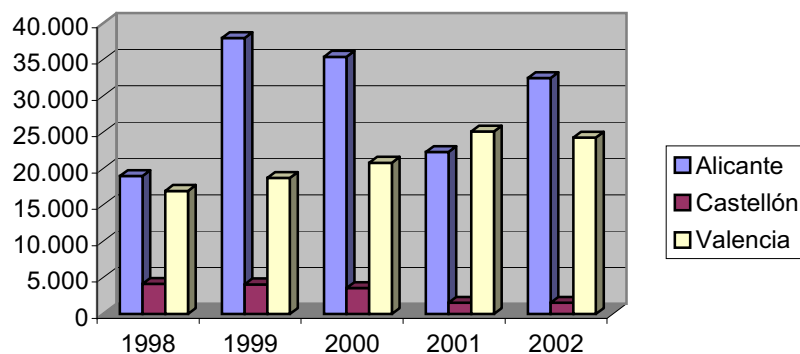
Certificats de final d'obra: nombre d'edificis acabats				
Any	Alacant	Castelló	València	C. Valenciana
1998	3.820	1.020	3.835	8.675
1999	4.245	985	4.702	9.932
2000	3.968	859	5.283	10.110
2001	2.401	795	6.062	9.258
2002	4.404	276	5.576	10.256

Fonts: Ministeri de Foment. DG de Programació Econòmica.



Certificats de final d'obra: nombre d'Habitatges acabats				
Any	Alacant	Castelló	València	C. Valenciana
1998	18.993	4.158	16.943	40.094
1999	37.974	4.081	18.715	60.733
2000	35.393	3.577	20.816	59.786
2001	22.291	1.538	25.111	48.940
2002	32.451	1.544	24.262	58.257

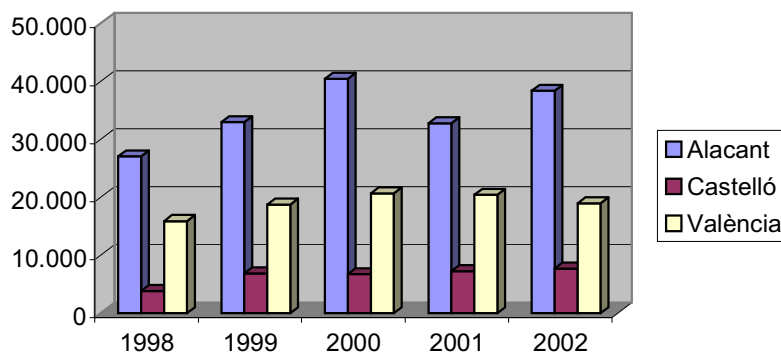
Fonts: Ministeri de Foment. DG de Programació Econòmica.



Llicències municipals d'obres: nombre d'Habitatges per tipus d'obra¹				
Any	Alacant	Castelló	València	C. Valenciana
1998	27.072	3.832	15.883	46.787
1999	32.926	6.840	18.755	58.521
2000	40.430	6.729	20.648	67.807
2001	32.761	7.244	20.428	60.433
2002	38.361	7.698	18.947	65.006
Nova planta	38.582	7.751	18.998	65.331
Obres de rehabilitació	635	180	989	1.804
Obres de demolició	856	233	1.040	2.129

Fonts: Ministeri de Foment. DG de Programació Econòmica.
Ministeri de Foment. DG de Programació Econòmica. *Butlletí Estadístic.*

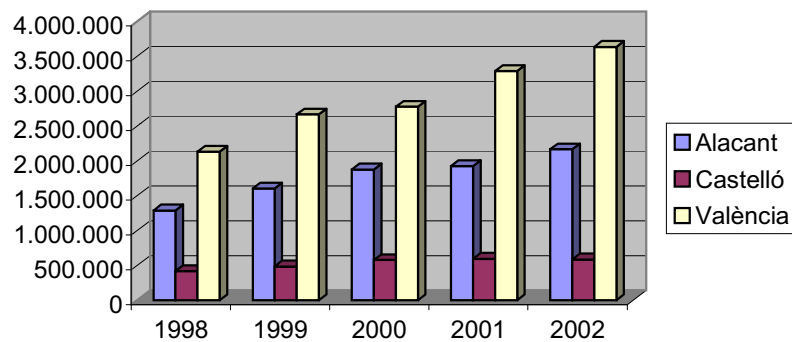
¹ Habitatges efectivament creats, resultat de la sumes dels habitatges de nova planta més els habitatges rehabilitats menys els habitatges suprimits.



Consum aparent de ciment (T)				
Any	Alacant	Castelló	València	C. Valenciana
1998	1.290.440	420.941	2.135.852	3.889.748
1999	1.604.221	486.707	2.667.729	4.753.657
2000	1.880.034	577.599	2.780.657	5.238.290
2001	1.927.594	597.587	3.291.942	5.817.123
2002	2.167.845	588.992	3.638.180	6.395.017

Font: Oficemen.

Dades provisionals 2001 i 2002.



Quant a les vivendes protegides, s'aprecia un pronunciat descens des del 1998 al 2002, tant en les qualificacions provisionals (de 9.228 es passa a 7.994) com en les definitives (de 12.798 a 8.996). Respecte a les vivendes protegides de nova construcció iniciades, també baixen de 9.048 en 1998, a 7.982 en 2002, i les vivendes acabades, de 13.027 a 9.211.

Qualificacions provisionals i definitives d'Habitatges protegits de nova construcció, 2				
Any	Alacant	Castelló	València	C. Valenciana
Qualificacions provisionals				
1998	3.883	783	4.562	9.228
1999	4.733	1.804	6.314	12.851
2000	4.187	935	5.174	10.296
2001	4.126	554	3.643	8.323
2002	4.144	748	3.102	7.994

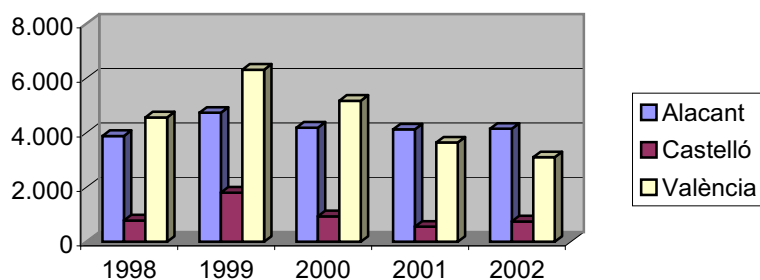
Qualificacions provisionals i definitives d'habitatges protegits de nova construcció ^{1, 2}				
Any	Alacant	Castelló	València	C. Valenciana
Qualificacions definitives				
1998	4.253	1.263	7.282	12.798
1999	4.409	1.326	6.533	12.268
2000	5.036	888	5.635	11.559
2001	4.423	1.449	6.380	12.252
2002	3.810	900	4.286	8.996

Font: Conselleria de Territori i Habitatge. DG d'Habitatge i Projectes urbans.

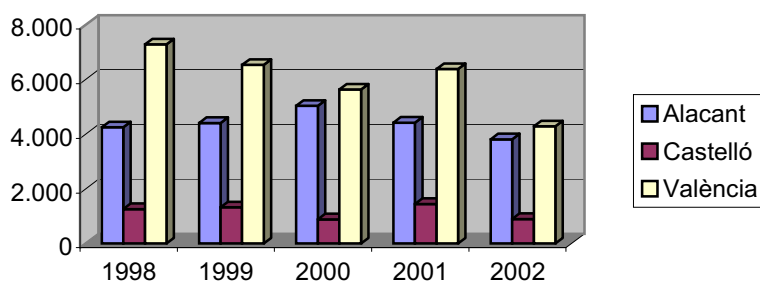
Conselleria de Territori i Habitatge [en esbossa]. *Estadístiques. Conjuntura.*
 <<http://www.cop.gva.es>> [Consulta: 27 d'agost del 2003]

¹ Inclou habitatges amb subvenció en actuacions de Rehabilitació. No inclou habitatges en actuacions de Sòl ni de Promoció Pública.

Qualificacions provisionals



Qualificacions definitives

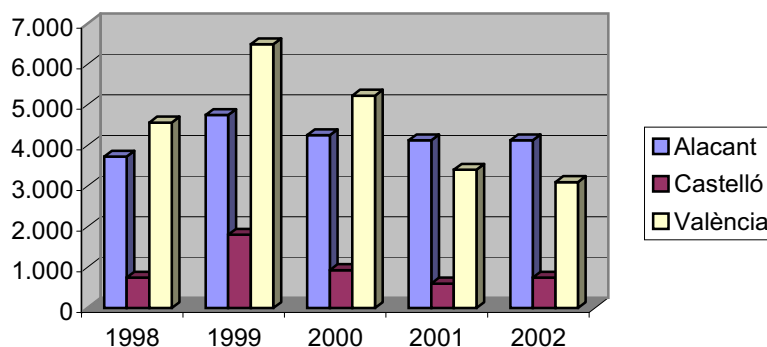


Habitatges protegits de nova construcció iniciats ¹					
Alacant	Castelló	València	C. Valenciana	Espanya	% CV/E
3.728	752	4.568	9.048	56.003	16,2
4.750	1.806	6.492	13.048	57.653	22,6
4.254	935	5.229	10.418	45.890	22,7
4.129	604	3.403	8.136	48.688	16,7
4.132	748	3.102	7.982	44.014	18,1

Fonts: Ministeri de Foment. DG de l'Habitatge, l'Arquitectura i l'Urbanisme.

Ministeri de Foment. DG de Programació Econòmica. *Butlletí Estadístic*.

¹ Inclou els habitatges dels grups A i B (règim general), grup C (règim especial) i el cofinançament d'habitatges protegits de Promoció Pública

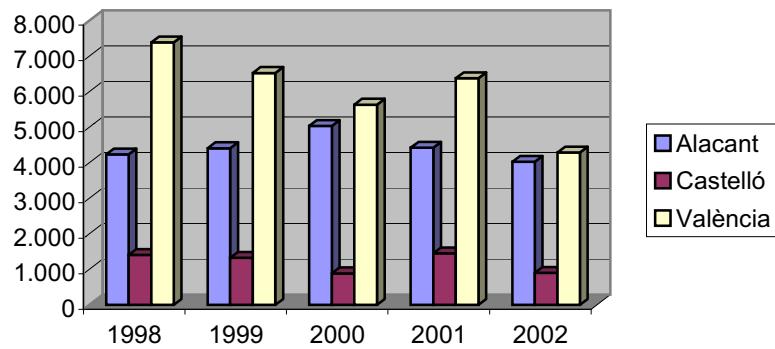


Habitatges protegits de nova construcció acabats ¹						
Any	Alacant	Castelló	València	C. Valenciana	Espanya	% CV/E
1998	4.237	1.406	7.384	13.027	72.179	18,0
1999	4.409	1.326	6.526	12.261	60.116	20,4
2000	5.036	888	5.635	11.559	52.853	21,9
2001	4.423	1.449	6.380	12.252	52.992	23,1
2002	4.025	900	4.286	9.211	38.957	23,6

Fonts: Ministeri de Foment. DG de l'Habitatge, l'Arquitectura i l'Urbanisme.

Ministeri de Foment. DG de Programació Econòmica. *Butlletí Estadístic*.

¹ Inclou els habitatges dels grups A i B (règim general), grup C (règim especial) i el cofinançament d'habitatges protegits de Promoció Pública



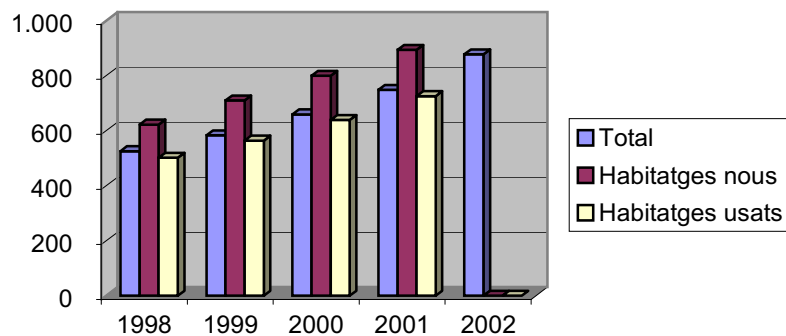
No obstant, la major oferta de solars que ha propiciat l'aplicació de la LRAU no hi ha aconseguit frenar l'escalada del preu de les vivendes.

El preu total ha passat de 525 euros el metre quadrat en 1998, a 877 euros en 2002. I han pujat tant les vivendes noves (de 622 euros en 1998, a 894 en 2001) com les usades (de 502 euros en 1998, a 726 en 2001).

Preu mitjà del m ² dels habitatges (euros)	
C. Valenciana	
Habitatges nous	Habitatges usats
Any 1998 622	Any 1998 502
1999 710	1999 564
2000 799	2000 639
2001 894	2001 726
2002 -	2002 -

Fonts: Conselleria de Territori i Habitatge. DG d'Habitatge i Projectes urbans.

Conselleria de Territori i Habitatge [en línia]. *Estadístiques. Conjuntura*. <<http://www.cop.gva.es>> [Consulta: 28 de juliol del 2003].



Preu mitjà del m² dels Habitatges nous en les capitals de província i municipis amb més de 100.000 habitants (euros)

Any	Alacant	Castelló de la Plana	Elx	València
1998	557	574	541	636
1999	631	613	611	699
2000	713	721	731	779
2001	855	825	799	874
2002	986	1.019	925	1.030

Font: Conselleria de Territori i Habitatge [en esbossa]. *Estadístiques. BD Municipal*
 <<http://www.cop.gva.es>> [Consulta: 10 de juliol del 2003].

