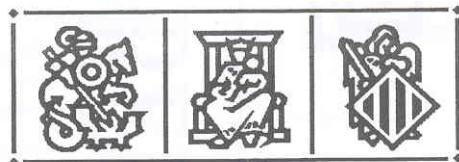


SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

**LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA EN LA COMUNIDAD
VALENCIANA. PRINCIPALES PREOCUPACIONES Y
QUEJAS DE LOS CIUDADANOS.**

COMUNICACIÓN EXTRAORDINARIA A LAS CORTES VALENCIANAS



**SÍNDIC DE GREUGES
DE
LA COMUNITAT VALENCIANA**

Alicante, noviembre de 2004.

SUMARIO

PRESENTACIÓN	4
1. METODOLOGÍA	6
2. JUSTIFICACIÓN DEL INFORME	9
3. EL SISTEMA URBANÍSTICO VALENCIANO	11
a. Derechos constitucionales y principios rectores de la política urbanística	11
b. El Urbanismo como competencia “compartida” entre el Estado y las Comunidades Autónomas	12
c. La situación anterior a la LRAU: problemas existentes	14
d. Los objetivos de la LRAU: la urbanización como función pública y como actividad económica empresarial	15
e. El papel de los propietarios en la urbanización del suelo diseñada por la LRAU	18
f. El Informe de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo de fecha 6 de julio de 2004	21
1. Objeto y justificación del Informe	21
2. Vulneración de derechos de los propietarios españoles y extranjeros	21
3. Liberalización del suelo urbanizable y aumento de la oferta de suelo urbanizado	22
4. Las obligaciones que la legislación estatal (LRSV) impone al propietario de ceder el 10% del aprovechamiento urbanístico y de costear la urbanización	23
5. La urbanización del suelo por un tercero no propietario del terreno	24
6. Escasa transparencia y falta de información a los propietarios afectados	25

7.	La función social del derecho de propiedad en España.....	26
8.	Las Directivas comunitarias sobre contratación pública.....	27
4.	CONTENIDO DE LAS PRINCIPALES QUEJAS PLANTEADAS POR LOS CIUDADANOS ANTE EL SÍNDIC DE GREUGES	28
a.	Insuficiente valoración del suelo y de las construcciones existentes por parte del Urbanizador.....	28
b.	Respecto a las cuotas de urbanización: indeterminación inicial de su cuantía, inexistencia de límites para su posterior modificación al alza, inclusión del coste derivado de compromisos adicionales contraídos por el Urbanizador, exigencia del pago anticipado de las cuotas y negativa sistemática a su aplazamiento.....	28
c.	Desarrollo de suelo urbano consolidado -incluso solares- mediante Programas de Actuación Integrada.....	29
d.	Agrupaciones de Interés Urbanístico y Régimen de Adjudicación Preferente (arts. 49 y 50 LRAU).....	29
e.	Información insuficiente en cuanto a las actuaciones urbanísticas que afectan a sus propiedades: sustitución de la notificación administrativa por un mero aviso al titular catastral.....	29
f.	Inaplicación de las garantías básicas recogidas en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.....	29
g.	Escasa participación ciudadana en la actividad urbanística y problemas de acceso a la información.....	29
h.	Pasividad municipal y autonómica ante la comisión de infracciones urbanísticas.....	30
i.	Insuficiencia de viviendas de protección pública.....	30
5.	ANÁLISIS EXHAUSTIVO DE LOS PROBLEMAS PRÁCTICOS MÁS RELEVANTES.....	31
a.	Valoración de las propiedades por el Urbanizador y aplazamiento de las cuotas de urbanización (arts. 29.9.c) y 72.1.e).....	31
b.	Cuotas de urbanización (arts. 29.4, 30.2, 32 d), 46.2, 67 y 72 b).....	33

c.	Criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado (arts. 9.2 LRAU y 10 RPCV).....	35
d.	Dificultades de los propietarios para constituirse en Agrupaciones de Interés Urbanístico y acceder al régimen de adjudicación preferente..	41
e.	Sustitución del aviso por una notificación al titular catastral (art. 46.3).....	42
f.	Aplicación de las disposiciones de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (art. 29.13).....	44
g.	Derecho a la participación ciudadana en la actividad urbanística.....	47
h.	Protección de la legalidad urbanística.....	48
i.	Promoción de viviendas de protección pública.....	50
6.	RECOMENDACIONES	52
7.	CONCLUSIONES	55
8.	ANEXOS.....	64
a.	Breve reseña de las quejas presentadas ante el Síndic de Greuges en materia urbanística durante el periodo comprendido entre enero de 2003 y octubre de 2004.....	64
b.	Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana sobre el Agente Urbanizador.....	81
c.	Algunos datos estadísticos de interés.....	85

PRESENTACIÓN

La aplicación de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), ha permitido un desarrollo de la actividad urbanística sin precedentes en la Comunidad Valenciana.

Los resultados derivados de la puesta en práctica de sus instituciones han dado lugar a que el modelo urbanístico valenciano se haya consolidado como un sistema moderno y eficaz, aunque no exento de imperfecciones.

La continuada aplicación de esta Ley ha puesto de manifiesto, no obstante lo anterior, algunas carencias, deficiencias e interpretaciones no deseadas, al tiempo que los nuevos planteamientos de la ordenación del territorio y la incidencia que en la legislación estatal sobre el urbanismo ha tenido la intervención del Tribunal Constitucional y la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y su reciente modificación, requieren dotar a la Generalitat de un nuevo marco jurídico donde convergen las funciones públicas relacionadas con la utilización del suelo.

Por estas razones, el Consell de la Generalitat, en su reunión del día 16 de enero de 2004, adoptó el acuerdo, según aparece publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Valencianas núm. 32, de fecha 9 de febrero de 2004, de abordar la elaboración de un nuevo texto legal que vaya más allá de la mera revisión, que complemente y actualice la vigente Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, y establezca un nuevo marco al urbanismo valenciano, que integre los acontecimientos reseñados y las demandas que plantea la sociedad valenciana.

Y en clara conexión con esto último, es decir, con las exigencias o preocupaciones urbanísticas que tienen los ciudadanos, el Síndic de Greuges, en su privilegiada posición institucional de observación y fiscalización de la actividad desplegada por la Administración Pública Valenciana, ha adquirido de primera mano una importante experiencia en la defensa de los derechos urbanísticos de los ciudadanos, a través de la tramitación de unas 2.374 quejas presentadas en el periodo comprendido entre los años 1995 y 2003.

Por ello, entendemos de interés transmitir la doctrina sentada por esta Institución, a fin de que puedan valorarse las reflexiones y propuestas que se contienen en este documento en el procedimiento de reforma de la LRAU, y ello, en ejercicio de las legítimas facultades reconocidas al Síndic de Greuges por los arts. 28.2 y 31.2 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, que nos regula:

“Si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales a los administrados, podrá sugerir al Órgano Legislativo competente o a la Administración la modificación de la misma.

Cuando la gravedad o urgencia de los hechos así lo aconsejen, el Síndic podrá presentar en cualquier momento *comunicaciones* o informes *extraordinarios* que dirigirá a la Comisión de Peticiones de las Cortes Valencianas o, en su caso, a su Diputación Permanente”.

La importancia del anteproyecto de ley de reforma de la LRAU elaborado, y su próxima remisión en las Cortes Valencianas para su tramitación parlamentaria, aconsejan la presentación de este informe a las mismas para su toma en consideración, sin esperar a la entrega del Informe Anual de 2004, cuya redacción, lógicamente, todavía ni siquiera se ha iniciado y que, previsiblemente, se concluirá a mediados de 2005, momento en el que la tramitación del proyecto de ley podría encontrarse en un estado en el que ya no fuera oportuno el conocimiento de la información contenida en el presente informe.

Asimismo, el abultado número de quejas que los ciudadanos nos han presentado durante los 10 años de aplicación de la LRAU, la alarma social y la confusión existente entre muchos propietarios nacionales y extranjeros en torno a la reforma de la Ley, patentizada por las múltiples noticias aparecidas en los distintos medios de comunicación nacionales y europeos, y las críticas generalizadas al sistema urbanístico valenciano, muchas de ellas desacertadas y poco afortunadas, constituyen, a nuestro juicio, motivos más que suficientes para elaborar este documento con la buena intención de no interferir perniciosamente en el procedimiento de reforma de la LRAU, sino de colaborar activamente en la defensa y mejora del nivel de protección e información de los derechos de los ciudadanos.

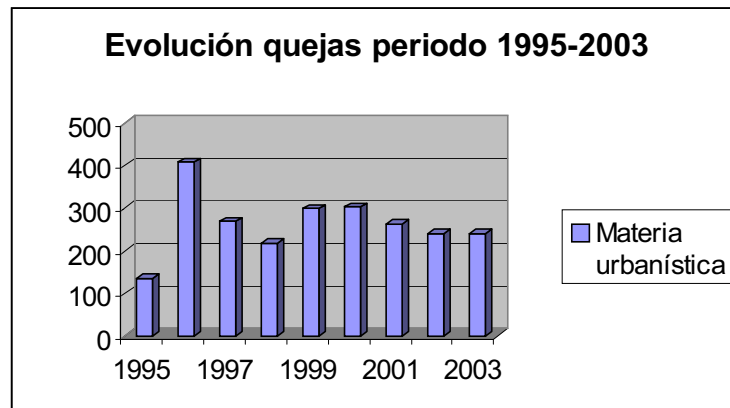
Bernardo del Rosal Blasco
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana

1. METODOLOGÍA

El presente informe se ha elaborado tomando como base las cuestiones urbanísticas más frecuentes y reiteradas que los ciudadanos nos han denunciado, de manera que no se pretende analizar y examinar la LRAU en su totalidad, sino, únicamente, aquellos preceptos de su articulado cuya aplicación práctica ha generado más polémica y controversia, atendiendo al contenido de las quejas que nos han sido presentadas.

Quiere decirse con ello que el objeto de este informe se centra en dar cuenta e informar acerca de las principales “demandas que plantea la sociedad valenciana” (utilizando las palabras del Consell), a través de los casos reales que hemos tenido ocasión de conocer en los últimos años. Estas son las cifras reflejadas en los distintos Informes Anuales presentados por esta Institución a las Cortes Valencianas:

Año	Nº. Quejas	% en relación al total presentadas en el año
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%



Hemos de advertir que, bajo la cifra del número de quejas presentadas durante los años 1995 al 2001, la Institución incluía y englobaba, además de la materia urbanística, la vivienda y el medio ambiente; con posterioridad, se modificó este criterio, y en los ejercicios 2002 y 2003, reflejamos únicamente las concernientes al urbanismo y la vivienda.

Más adelante, como anexo al presente informe, incluimos una reseña de las quejas presentadas desde el año 2003 a noviembre de 2004, en las que ya damos cuenta sólo de las propiamente urbanísticas, distinguiendo entre las materias de planeamiento, gestión y disciplina.

Teniendo en cuenta la valiosa información recopilada en todas estas quejas, hemos efectuado una importante labor de síntesis para resumir los problemas urbanísticos que más han preocupado a los ciudadanos durante todos estos años.

Antes de abordar su examen, en el apartado tercero del informe, describimos la evolución del sistema urbanístico valenciano desde los antecedentes de la legislación estatal hasta su situación actual, detallando las bases sobre las que se sustenta el urbanismo en España, para salir al paso de algunas consideraciones efectuadas por la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo.

En los siguientes apartados cuarto y quinto, analizamos con detalle los concretos artículos de la LRAU susceptibles de ser reformados, exponiendo la regulación comparada contenida en las restantes Leyes autonómicas, así como los pronunciamientos jurisprudenciales más relevantes emitidos por el Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

El estudio pormenorizado de las quejas finaliza con 13 recomendaciones dirigidas a la Conselleria de Territorio y Vivienda (punto sexto del informe), cuya contestación aparece reflejada en el apartado séptimo “conclusiones”.

Se complementa el estudio con la incorporación de los siguiente anexos: a) Breve reseña de las quejas presentadas ante el Síndic de Greuges en materia urbanística durante el periodo comprendido entre enero de 2003 y octubre de 2004; b) Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana sobre el Agente Urbanizador, y finalmente, c) Algunos datos estadísticos de interés.

Hay que destacar un dato relevante, aunque pueda parecer obvio: las carencias, deficiencias e interpretaciones no deseadas de la LRAU, han afectado por igual a la Administración Autonómica y a la Administración Local –pequeños y grandes ayuntamientos-, independientemente de los distintos partidos políticos que las gobiernan, por lo que nos encontramos ante unos problemas generales y generalizados; conviene precisarlo.

En la redacción de este Informe se ha pretendido, aún a riesgo de no conseguirlo, utilizar un lenguaje claro y sencillo sin perder el necesario rigor técnico exigido por la complejidad de las cuestiones tratadas, a fin de que sea comprensible para los ciudadanos, huyendo de entrar en teóricas disquisiciones doctrinales para dotar al texto de una extensión razonable y de un carácter eminentemente práctico.

2. JUSTIFICACIÓN DEL INFORME

El sistema urbanístico proyectado por la LRAU hace más de 10 años, ha propiciado la aparición de graves problemas y desviaciones en su aplicación, tal y como lo demuestran las muchas quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Institución y lo reconoce expresamente el Consell de la Generalitat, en cuya reunión del día 16 de enero de 2004, adoptó el siguiente acuerdo, según aparece publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Valencianas núm. 32, de fecha 9 de febrero de 2004, y que parcialmente se transcribe a continuación en lo que aquí importa:

“La Consellería de Territorio y Vivienda está procediendo a desarrollar los trabajos necesarios para la reforma y actualización del marco normativo que afecta al territorio y urbanismo en la Comunidad Valenciana, desde una perspectiva global y teniendo en cuenta el efecto transversal de unas normas sobre otras.

Así, el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje ha sido dictaminado favorablemente por el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, y ha sido aprobado por el Consell de la Generalitat, en la reunión de 9 de enero de 2004, para su remisión a las Cortes Valencianas (*se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Valencianas núm. 34, de 23 de febrero de 2004*).

La Ley del Suelo No Urbanizable ha sido sometida al trámite de información pública, y podrá ser remitida en breve al Consejo Jurídico de la Comunidad Valenciana a fin de recabar su preceptivo dictamen previo.

La continuada aplicación de la LRAU ha puesto de manifiesto, no obstante lo anterior, algunas carencias, deficiencias e interpretaciones no deseadas, al tiempo que los nuevos planteamientos de la ordenación del territorio y la incidencia que en la legislación estatal sobre el urbanismo ha tenido la intervención del Tribunal Constitucional y la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y su reciente modificación, requieren dotar a la Generalitat de un nuevo marco jurídico donde convergen las funciones públicas relacionadas con la utilización del suelo.

Estas consideraciones, fundamentan la decisión de abordar la elaboración de un nuevo texto legal que vaya más allá de la mera revisión que complemente y actualice la vigente Ley Reguladora de la Actividad Urbanística y establezca un nuevo marco al urbanismo valenciano, que integre los acontecimientos reseñados y las demandas que plantea la sociedad valenciana.”

Pues bien, al hilo de esta última consideración, esta Institución estimó necesario y oportuno incoar de oficio, al amparo de lo establecido en los arts. 9.1, 28.2 y 31.2 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges, un expediente de queja –el núm. 040758- en el que se recogieran las principales preocupaciones manifestadas por los ciudadanos respecto a los problemas prácticos que ha suscitado la aplicación de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU).

Teniendo en cuenta la experiencia que acumulamos en la tramitación de las numerosas quejas presentadas por los ciudadanos en estos casi 10 años de vigencia de la LRAU –unas 2.374 aproximadamente-, consideramos conveniente refundir y transmitir la doctrina emanada por esta Institución, a fin de que puedan valorarse las reflexiones y propuestas que se contienen en este documento en el procedimiento de reforma de la LRAU.

Al mismo tiempo, también pretendemos aclarar algunas de las cuestiones examinadas por la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo en su Informe de 6 de julio de 2004, al objeto de informar a los propietarios y asociaciones afectadas acerca de los derechos y las obligaciones que les impone tanto la normativa urbanística estatal, por un lado, como la valenciana, por otro, y de esta manera, disipar ciertos malentendidos y evitar algunas confusiones que han tenido repercusión en los medios de comunicación.

3. EL SISTEMA URBANÍSTICO VALENCIANO

a) Derechos constitucionales y principios rectores de la política urbanística.

El urbanismo alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la “ordenación urbanística”, como objeto normativo de las Leyes urbanísticas (recogida en el art. 1 de la primera Ley del Suelo de 1956).

El contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades públicas como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.

Dicho en otras palabras, mediante esas potestades públicas se trata de determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse las ciudades y los asentamientos humanos.

La Constitución Española no define lo que ha de entenderse por urbanismo, en cambio, sí proporciona, junto al derecho a la propiedad privada delimitado por su función social (art. 33), el derecho a un medio ambiente adecuado (art. 45) y el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47), una serie de principios rectores de la política, en este caso, urbanística, a las que han de atenerse los entes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias, a saber: la utilización del suelo de acuerdo con el interés

general para impedir la especulación (art. 47, párrafo primero) y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (art. 47, párrafo segundo), teniendo en cuenta que el reconocimiento, el respeto y la protección de tales contenidos del art. 47 informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (art. 53.3, inciso primero).

b) El Urbanismo como competencia “compartida” entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En cuanto al orden constitucional de distribución de competencias en materia urbanística, no es posible desconocer que junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas [nuestro Estatuto de Autonomía, en su artículo 31.9, establece la competencia plena de la Generalitat para legislar sobre Urbanismo, competencia fundada en el artículo 148.1.3.^a de la Constitución (C.E.)], el art. 149.1 C.E. reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales, la legislación sobre expropiación forzosa, valoraciones, el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, por citar sólo algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con esa u otra nomenclatura, suele hacer uso.

Procede, pues, afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 C.E., cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material.

En el legítimo ejercicio de sus competencias, las Cortes Valencianas aprobaron la Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana (ya derogada), la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre el Suelo No Urbanizable (LSNU, actualmente se tramita su modificación parlamentaria), la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) y, recientemente, la Ley 4/2004, de 30 de junio, sobre Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.

Por otro lado, en cuanto a las leyes urbanísticas estatales anteriores y posteriores a la Constitución, y que han constituido los pilares del actual derecho urbanístico, merecen destacarse las siguientes: Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, Ley de 9 de abril de 1976 (Texto Refundido aprobado por RD 1346/1976, cuya vigencia se ha restablecido como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo) desarrollada por los Reglamentos de Planeamiento (RD 2159/1978, de 23 de junio), Gestión (RD 3288/1978, de 25 de agosto) y Disciplina Urbanística (RD 2187/1978, de 23 de junio); Ley de 26 de junio de 1992 (Texto Refundido aprobado por RDL 1/1992, cuya mayoría de preceptos han sido anulados por la mencionada STC 61/1997) y, finalmente, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (en adelante, LRSV).

La Exposición de Motivos de la LRSV recoge la importante doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, en su trascendental Sentencia nº 61/1997, de 20 de marzo, en cuanto a la distribución de competencias en materia urbanística y de ordenación del territorio entre el Estado y las Comunidades Autónomas:

“El legislador Estatal, que carece constitucionalmente de competencias en materia de urbanismo y de ordenación del territorio en sentido propio, no puede por sí sólo afrontar la tarea indicada, a la que sólo puede aportar una solución parcial poniendo a contribución su indiscutible competencia para, como ha reconocido la citada Sentencia del Tribunal Constitucional, regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, así como regular otras materias que inciden en el urbanismo como son la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones Públicas o el procedimiento administrativo común. Por ello, su obra reclama una continuación por parte de los legisladores de las diferentes Comunidades Autónomas, sin la cual la reforma que ahora se inicia quedaría incompleta...”

La Ley ha querido mantenerse absolutamente en el marco de las competencias del Estado claramente delimitadas por la Sentencia de 20 de marzo de 1997 del Tribunal Constitucional ya citada, por lo que ha renunciado a incidir lo más mínimo en los aspectos relativos al planeamiento, a la gestión urbanística y al control de aquél y de ésta.”

En consecuencia, conviene ya aclarar desde el principio que la LRAU no goza de una libertad absoluta para regular la materia urbanística y la ordenación del territorio valenciano, sino que, a tenor de lo establecido en la disposición final única de la LRSV, el Estado, en base a sus competencias exclusivas recogidas en el art. 149.1.1ª, 13ª, 18ª y 23ª de la Constitución Española, ha establecido, entre otros, los siguientes importantes preceptos con el carácter de legislación básica, los cuales, por tanto, no pueden ser desconocidos por el Legislador Autonómico: el objeto de la LRSV (art. 1), facultades del derecho de propiedad (art. 2), participación en las plusvalías (art. 3), acción urbanística e iniciativa privada (art. 4), reparto equitativo de beneficios y cargas (art. 5), información y participación pública en el planeamiento y la gestión (art. 6), clases de suelo (art. 7), suelo urbano (art. 8), suelo no urbanizable (art. 9), suelo urbanizable (art. 10), clasificación del suelo en municipios sin planeamiento (art. 11), ejercicio de derechos y deberes (art. 12), derechos de los propietarios de suelo urbano (art. 13), deberes de los propietarios de suelo urbano (art. 14), derechos de los propietarios de suelo no urbanizable (art. 15), reglas básicas para el ejercicio del derecho (art. 16), usos y obras provisionales (art. 17), deberes de los propietarios de suelo urbanizable (art. 18), deberes legales de uso, conservación y rehabilitación (art. 19), derechos de los propietarios de suelo no urbanizable (art. 20), valoraciones urbanísticas (art. 23 y siguientes), funciones de la expropiación (art. 34) y supuestos indemnizatorios (arts. 41-44).

Sin embargo, por si la situación jurídica no fuera ya de por sí suficientemente compleja, la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 164/2001, de 11 de Julio, efectúa las siguientes declaraciones:

“1º Que los art. 9, 11, 14.2 a) y b), 15, 17.1, 18.1, 2 y 3 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en cuanto contienen las expresiones «planeamiento general», «planeamiento de desarrollo», «planes de ordenación territorial», «legislación sectorial», «planeamiento sectorial», «sistemas generales» o «dotaciones públicas de carácter local» son conformes con la Constitución siempre que se interpreten de conformidad con lo expresado, respectivamente, en los Fundamentos de Derecho 14, 16, 21, 25, 29 y 30.

2º Que el art. 16.1 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones es inconstitucional y por tanto nulo.

3º Que el art. 38 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones es inconstitucional y por tanto nulo.

4º La inconstitucionalidad de la Disposición final única de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en sus referencias al art. 38 y al art. 16.1.”

c) La situación anterior a la LRAU: problemas existentes.

Con la vieja Ley del Suelo de 1956, las decisiones sobre el destino del suelo y su potencial utilización urbanística pasaban a manos de los poderes públicos, sujetas a un proceso de racionalización global del territorio denominado “Plan”.

Al mismo tiempo, se mantenía la propiedad privada del suelo, y se admitía la participación de ésta en las plusvalías generadas por la acción urbanística.

A partir de entonces, el Plan define y configura el contenido material del derecho a edificar como un derecho-deber, que implica la carga de sufragar la urbanización, de manera que los “beneficios”, son los aprovechamientos urbanísticos, y las “cargas”, las infraestructuras públicas de urbanización.

Sin embargo, pronto aparecieron los primeros problemas: la calificación urbanística de los terrenos (usos y volúmenes edificables) otorgaba a los propietarios unas rentas de monopolio que materializaban mediante la enajenación del suelo a un precio elevado, en el que se incluía las plusvalías, y que obstaculizaba la ejecución de los planes, puesto que los promotores tenían que comprar suelo muy encarecido para desarrollar las actuaciones urbanísticas, ya que la mayor parte de los propietarios no eran promotores o inversores inmobiliarios con capacidad económica suficiente para acometer la urbanización del suelo como condición para adquirir el derecho a edificar.

Para paliar esta situación, el Plan contemplaba plazos obligatorios para ejecutar sus determinaciones, bajo la amenaza de sanciones expropiatorias para los propietarios incumplidores.

No obstante, este remedio tampoco dio los frutos esperados, y ello porque los ritmos de la inversión privada para el desarrollo urbanístico del suelo en una economía de

mercado los fija, precisamente, el mercado, no las decisiones administrativas, de manera que los plazos de ejecución de los planes se solían incumplir sistemáticamente.

Las sucesivas reformas de la legislación urbanística estatal (Ley de 9 de abril de 1976 y Ley de 26 de junio de 1992) multiplicaron las intervenciones administrativas en las distintas fases de los procesos de desarrollo urbano, lo que, junto a la limitación de la oferta de suelo, demoraron en exceso la conclusión de las operaciones de urbanización y posterior edificación, haciendo imprevisible su coste y dificultando la programación de las actividades empresariales, con el consiguiente aumento del precio del producto final –suelo y vivienda-.

En este contexto, la LRAU entra en escena con la intención de dar un cambio de orientación respecto a las leyes urbanísticas estatales a fin de solucionar, entre otras, las deficiencias apuntadas.

Incluso, posteriormente, la Ley estatal 6/1998 (LRSV), en su Exposición de Motivos reconoce sin ambages el fracaso del sistema urbanístico estatal existente con anterioridad a la LRAU:

“... su fracaso, que hoy es imposible ignorar, reclama una enérgica rectificación cuyo norte no puede ser otro que la búsqueda de una mayor flexibilidad que, de un lado, elimine los factores de rigidez que se han ido acumulando y, de otro, asegure a las Administraciones públicas responsables de la política urbanística una mayor capacidad de adaptación a una coyuntura económica cambiante, en la que los ciclos de expansión y recesión se suceden con extraordinaria rapidez..., la Ley parte del propósito de no introducir, desde la definición del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo, rigideces innecesarias que puedan impedir el despliegue por los legisladores autonómicos y por las Administraciones públicas competentes, de políticas urbanísticas más flexibles y con mayor capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias en el contexto de una economía cuya globalización la hace especialmente sensible a los cambios de coyuntura”.

d) Los objetivos de la LRAU: la urbanización como función pública y como actividad económica empresarial.

Como hemos visto, la tendencia de la legislación estatal era responsabilizar y atribuir al propietario de terrenos la acción urbanizadora; los planes programaban los desarrollos urbanísticos y los propietarios quedaban obligados a su desarrollo, distinguiéndose entre sistemas de actuación públicos (a cargo de la Administración: cooperación y expropiación) y privados (a cargo del propietario: compensación).

Por el contrario, en la LRAU, la responsabilidad de urbanizar es siempre pública, de la Administración, obviamente, con la participación de los particulares; lo que cambia es la forma en que pueden participar éstos en la urbanización.

Antes, en la legislación estatal, lo podían hacer en calidad de propietarios, y ahora, con la LRAU, lo pueden hacer en calidad de agentes urbanizadores sin tener que ostentar la

propiedad del terreno. Esta es una de las novedades más importantes que introduce la legislación valenciana.

La Exposición de Motivos de la LRAU trata de justificar este cambio con el siguiente razonamiento:

“Esta nueva orientación presupone que al propietario de terrenos, en cuanto tal, no le es exigible razonablemente que asuma el papel protagonista que le atribuyó la legislación histórica. La actividad urbanística es una función pública cuya responsabilidad debe reclamarse a los poderes públicos y no a los propietarios de terrenos.

Esta función pública requiere una inversión económica importante y una actividad gestora de dicha inversión. Por tanto, sin perjuicio de su carácter público es también una típica función empresarial.

Excede el propósito de esta Ley predeterminar el grado cuantitativo de participación económica del sector público en la actividad urbanística. Ello sería, más bien, una opción de política presupuestaria que debiera graduarse con naturalidad, dentro de un marco legal, no una cuestión que se deba prejuzgar de antemano, pues es preferible un contexto normativo estable, que permita desarrollar, en toda la riqueza de su potencial variedad, las distintas orientaciones de la acción de gobierno que, sobre esa cuestión, podrán experimentarse. Lo que dispone la Ley es que el agente ejecutor del Plan sea siempre un agente que actúa, jurídicamente, asumiendo la calidad de agente público.

La Administración puede asumir directamente ese papel activo. Puede operar, igualmente, mediante la empresa pública. Pero también puede gestionar indirectamente el planeamiento adjudicando el protagonismo activo a una empresa (seleccionada en pública competencia) en la que delegue esa responsabilidad. Cuando la actuación sea indirecta, la Administración se reserva la dirección y la supervisión y la empresa se convierte en el ejecutor material de sus directrices, poniendo al servicio de éstas los resortes productivos de la libertad de empresa y de la economía de mercado.

La Ley singulariza este nuevo enfoque en aquella faceta de la actividad urbanística donde brilla más evidentemente su carácter público (y donde menos satisfactoria es nuestra experiencia histórica): en la urbanización, en la producción de infraestructuras públicas de urbanización.

La antigua legislación contemplaba la urbanización como un problema que sólo afectaba -y enfrentaba directamente- a dos sujetos: la Administración y el propietario. Esta nueva Ley la contempla como un problema que reclama la simbiótica colaboración de tres sujetos: la Administración actuante, el Urbanizador y el propietario.

La Administración actuante puede ser ella misma Urbanizador; estaremos ante un caso de actividad urbanística en régimen de gestión directa. También puede asignar el papel de Urbanizador a una empresa privada que -previa la pertinente selección- se preste voluntariamente a ello, para la gestión pública indirecta de la actuación. En ambos casos el Urbanizador puede ser dueño del terreno o ser el propietario un tercer sujeto distinto.

El Urbanizador es una persona -pública o privada- que en un momento dado asume, voluntariamente, la responsabilidad pública de promover la ejecución de una actuación urbanizadora (el compromiso de implantar unas infraestructuras de urbanización públicas, vías públicas, alcantarillado, etc.) en desarrollo de la calificación urbanística del suelo prevista por el Plan. Se compromete pues, a realizar y gestionar las inversiones (públicas o privadas) necesarias a tal fin.

Para ello el Urbanizador no necesita ser el propietario civil de los terrenos ni ha de convertirse en propietario de los solares resultantes.

No se exige al Urbanizador que adquiera el terreno, ni civilmente ni por expropiación. Si se exigiera se restringiría mucho el número de empresarios concurrentes en urbanizar, limitándolo a los de mayor potencia financiera. Si se urbaniza poco, cuantas más empresas concurren en la actividad urbanizadora, mayor garantía de éxito tendrá ésta.

La Ley pretende dar acceso a la actividad urbanizadora a empresas de todo tamaño, incluso a las pequeñas empresas para las que -en la actualidad- resulta más difícil, propiciando un acercamiento de las exigencias legales a la realidad de nuestra estructura económica.

Por eso es preferible fomentar la inversión en infraestructuras que no forzarla a consumirse en la adquisición de suelo sin urbanizar, lo que alimentaría su aumento de precio y expulsaría de esta actividad productiva a las iniciativas con menor capacidad para comprometer su capital en activos inmobiliarios.”

Otra novedad importante que introduce la LRAU es que los planes generales ya no van a contener el llamado Programa de Actuación, donde se preveían los concretos plazos en que los propietarios tenían que ejecutar los planes urbanísticos.

A partir de ahora, la programación de actuaciones se independiza de la ordenación física del territorio en un instrumento independiente denominado “Programa”.

En la legislación estatal anterior a la LRAU el suelo urbanizable era programado o no programado, según zonas territorialmente diferenciadas.

Ahora, la distinción no es espacial, sino cronológica. El Plan que contiene la clasificación y la calificación urbanística, la atribución de volúmenes y usos edificables al suelo urbanizable, no lo programa.

El suelo no se incorpora al proceso urbanizador por la mera aprobación de un Plan General o Parcial. Su propiedad no queda obligada a ejecutar la urbanización, pero tampoco adquiere derechos como consecuencia de la mera clasificación o calificación del suelo.

La incorporación del suelo urbanizable al efectivo proceso urbanizador la determina la aprobación del Programa, que no califica el suelo, no regula u ordena su destino, sino que se limita a planificar el proceso de gestión urbanística.

El Programa necesita para su aprobación el compromiso, efectivo y voluntario, asumido por su promotor de desarrollarlo en plazos y condiciones determinadas.

Al aprobarse el Programa su promotor se convierte en agente urbanizador, y como ya hemos visto más arriba, el Urbanizador puede ser una Administración Pública o un particular, propietario o no de los terrenos.

De hecho, la posterior Ley estatal 6/1998 (LRSV), en su exposición de motivos, indica que “el régimen urbanístico del suelo prescinde así de imponer a los propietarios un sistema de actuaciones programadas por la Administración, sin datos ni garantías efectivas que aseguren su ejecución, que ésta sólo está en condiciones de ofrecer en relación a sus propias actuaciones”.

Efectuado este pequeño inciso, la generación de solares urbanizados es la misión propia del Urbanizador, a través de los llamados Programas de Actuación Integrada (PAI), cuyo desarrollo permitirá al propietario obtener un solar urbanizado.

La participación del propietario en el desarrollo del Programa puede producirse de dos modos: bien aportando su terreno originario y recibiendo a cambio un solar urbanizado o bien entregando, además del terreno, dinero para ejecutar la urbanización.

Si el propietario retribuye al Urbanizador sufragando una aportación dineraria tendrá derecho, lógicamente, a más porción de solares que si se limita a aportar el terreno sin contribución monetaria, en cuyo caso el Urbanizador recibiría su retribución –que incluye los costes de ejecución de la obra urbanizadora y su beneficio industrial- en solares de los resultantes de su labor.

Por otra parte, las iniciativas de los particulares para obtener la adjudicación de un Programa se someten a un procedimiento selectivo de pública competencia, y ello, porque la condición de Urbanizador le habilita a disfrutar determinadas prerrogativas por mediación de la Administración actuante; se prevé que en un mismo acto se seleccione al Urbanizador y se aprueben las condiciones del Programa que ha de desarrollar, permitiendo a la Administración optar, en todo momento, por la ejecución directa o rechazar la adjudicación del Programa, por ser a ella a quien debe corresponder, siempre, la dirección y orientación del desarrollo urbanístico.

Pues bien, llegados a este punto, debe advertirse que, obviamente, no hemos expuesto todas las novedades de la LRAU, sino que únicamente hemos esbozado a modo de introducción algunas de las principales cuestiones que han generado mayor inquietud y preocupación social para los propietarios.

e) El papel de los propietarios en la urbanización del suelo diseñada por la LRAU.

Los propietarios de terrenos no terminan de entender que, sin necesidad de su consentimiento, un Ayuntamiento pueda adjudicar la gestión urbanizadora del suelo a

un promotor que, aún sin ser dueño de los terrenos, presente un Programa que describa las obras de urbanización a realizar.

Esta novedad, introducida en el año 1994 por la LRAU, ha sido literalmente copiada por otras Leyes urbanísticas autonómicas, entre ellas, la extremeña y castellano-manchega y, lo que es más importante, la posibilidad de que un tercero no propietario pueda participar en la gestión urbanística del suelo, parece haber sido autorizada para todo el territorio nacional por la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), al disponer en su art. 4.3 que “en los supuestos de actuación pública, la Administración actuante promoverá, en el marco de la legislación urbanística, la participación de la iniciativa privada aunque ésta no ostente la propiedad del suelo”.

En el sistema diseñado por la LRAU, la adjudicación del Programa concede el derecho al urbanizador a repercutir sobre los propietarios de los terrenos el coste de las obras de urbanización, proyectos técnicos, inversiones, instalaciones y el de las compensaciones necesarias para ejecutar el Programa. Además, los propietarios tienen que abonar al urbanizador su beneficio empresarial así como los gastos de gestión de la promoción.

Ante esta situación, los propietarios tienen las siguientes posibilidades:

- Pagar al urbanizador, bien en dinero, bien en terrenos: los pequeños propietarios con una escasa capacidad económica son incapaces de hacer frente a las elevadas cuotas de urbanización para conservar su propiedad, por lo que se ven obligados a renunciar a ella a cambio de una exigua indemnización.
- Solicitar la expropiación voluntaria de los terrenos conforme a su valor inicial.
- Constituir, junto con otros propietarios, una Agrupación de Interés Urbanístico y solicitar al Ayuntamiento la adjudicación preferente de una alternativa técnica de Programa propia y original, participando directamente en la gestión y en los beneficios de la urbanización, ahorrándose, de esta manera, el importante desembolso que supone retribuir al agente urbanizador.

Recordemos que, en la legislación estatal anterior a la LRAU, los propietarios tenían la llave del desarrollo urbanístico de la ciudad, de tal manera que si no querían participar en dicho proceso, se generaba el efecto perverso de que podían bloquear la ejecución de los planes indefinidamente, y ello, con fines especulativos que terminaban incrementando exponencialmente el precio del suelo.

Antes de la LRAU, la clasificación y calificación del suelo urbanizable programado generaba por sí sola una revalorización urbanística de los terrenos, cuya inmensa mayoría de propietarios, al no ser promotores urbanísticos, no era infrecuente que no desarrollaran los planes por sí mismos, sino que buscaban un comprador del terreno entre empresarios de la construcción, reteniendo lo máximo posible la propiedad para obtener el mayor precio posible por ella.

Las consecuencias más relevantes fueron las siguientes: el retraso en gestionar las actuaciones urbanísticas, la escasez de suelo urbanizado, la presión sobre la Administración para que aumentara los aprovechamientos urbanísticos o minorara las exigencias de urbanización, y la existencia de intermediarios dedicados a obtener la recalificación de terrenos con el fin de venderlos después a terceros a un precio más elevado.

En este concreto aspecto, la LRAU ha permitido desbloquear y poner en el mercado importantes cantidades de suelo urbanizado, constituyendo un eficaz instrumento para impedir que los propietarios obstaculicen y encarezcan abusivamente el desarrollo urbanístico de los municipios.

No puede olvidarse el mandato constitucional establecido en el art. 47, donde se obliga a los poderes públicos a regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La LRAU supone un giro de 180 grados en este aspecto: si con arreglo a la legislación estatal anterior, los propietarios de suelo asumían un protagonismo de primer orden en el proceso de desarrollo urbanístico de las ciudades, ahora comparten escenario con un tercero no propietario –el urbanizador-, quien, con la finalidad de poner suelo urbanizado en el mercado y facilitar el crecimiento del municipio, puede desplazarlos totalmente sin su consentimiento, lo que en algunas ocasiones puede generar situaciones injustas y abusivas. Se trataría de buscar un punto de equilibrio.

Por ello, esta Institución, para reforzar las garantías de los propietarios e incrementar su participación en la gestión urbanística del suelo, recomienda que se reconozca a los propietarios, además de la posibilidad legal de solicitar la adjudicación preferente del Programa de Actuación Integrada por parte de una agrupación de interés urbanístico, el derecho a subrogarse en la condición de urbanizador-adjudicatario del Programa, asumiendo íntegramente su posición jurídica, y con carácter preferente respecto a quien formuló la alternativa técnica original que sirva de base para la aprobación del Programa.

En la experiencia que hemos acumulado en la tramitación de las quejas, constatamos que la cuestión no es tanto si estamos ante una buena o mala Ley, sino si se aplica correcta o incorrectamente.

Por ejemplo, en algunas ocasiones, el Ayuntamiento sí que fomenta la participación de los propietarios en las actuaciones urbanísticas, mediante una abundante información y posibilitando su asociación como Agrupaciones de Interés Urbanístico para facilitarles la adjudicación del Programa. En estos casos, obviamente, no se producen serios problemas.

Sin embargo, en muchos otros, los propietarios son absolutamente ignorados por una connivencia premeditada entre el Ayuntamiento y el Urbanizador, quienes no facilitan ninguna información ni pretenden lograr el consentimiento de los propietarios, sino la rápida apropiación de los terrenos para acometer su urbanización a toda costa, incluso aunque los propietarios, lejos de retener el suelo o especular, quieran gestionarlo.

No parece muy justa esta situación. Si los propietarios quieren urbanizar sus terrenos y se comprometen a hacerlo en las mismas o mejores condiciones que el Urbanizador, aquellos deberían poder subrogarse en su posición en garantía de su derecho constitucional a la propiedad privada (art. 33).

f) El Informe de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo de fecha 6 de julio de 2004.

1.- Objeto y justificación del Informe.

La Petición nº 609/2003, presentada por una asociación de afectados, y las Peticiones nº. 107/2004, 985/2002, 1112/2002, 732/2003, han dado lugar a la emisión de un Informe por parte de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo sobre la base de la información recogida durante la visita que varios miembros de la misma efectuaron en la Comunidad Valenciana los días 25 a 28 de mayo de 2004.

La decisión de la Comisión de Peticiones de enviar una misión de información a la Comunidad Valenciana fue refrendada por la Mesa del Parlamento Europeo el 3 de mayo de 2004 “debido al enorme interés público que suscita la petición nº 609/2003 relativa a la aplicación por las autoridades españolas de una ley nacional sobre derechos de propiedad que parece privarles de sus derechos legítimos. La petición fue presentada en nombre de una asociación. Más de diez mil personas firmaron la petición o enviaron mensajes electrónicos o cartas de apoyo, muchas de ellas describiendo de forma detallada sus reclamaciones.”

Como era de esperar, este Informe de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo ha tenido una gran acogida en los distintos medios de comunicación, provocando una importante movilización ciudadana, sobre todo, entre los residentes extranjeros de nuestra Comunidad, quienes han buscado apoyo también en las embajadas y consulados de sus distintos países.

Esta Institución no puede dejar de pronunciarse sobre algunas de las afirmaciones contenidas en dicho Informe, ya que su difusión y publicación en los medios ha podido generar una cierta confusión social que convendría aclarar cuanto antes.

2. Vulneración de derechos de los propietarios españoles y extranjeros.

En la página 3 del Informe se dice que “fueran cuales fuesen los propósitos iniciales de las Cortes Valencianas cuando se aprobó la LRAU en 1994, no cabe duda de que la aplicación de la ley ha llevado a una vulneración grave de los derechos más elementales de muchos miles de ciudadanos europeos”.

Hay que advertir, aunque pueda parecer una obviedad, que los problemas o abusos urbanísticos reflejados en las quejas presentadas en esta Institución afectan tanto a los

ciudadanos españoles como a los residentes extranjeros, es decir, no hemos detectado ningún tipo de “persecución” por parte de las Administraciones Urbanísticas Valencianas dirigida especialmente contra los propietarios extranjeros. Esto es muy importante y conviene aclararlo.

Ahora bien, con ser ello cierto, no podemos dejar de reconocer que la situación jurídica de los residentes extranjeros puede resultar muy vulnerable por dos razones fundamentalmente: la traba del idioma –las dificultades para entender un lenguaje urbanístico muy técnico- y las frecuentes ausencias por motivos de viaje a sus respectivos países, lo que les imposibilita, muchas veces, conocer con cierta antelación las actuaciones urbanísticas y defenderse adecuadamente.

De aquí precisamente deriva nuestra recomendación, como más adelante tendremos ocasión de examinar, en punto a sustituir el aviso por una notificación administrativa que acredite el conocimiento por parte de los titulares catastrales afectados de la programación prevista, en aras de evitar su indefensión.

3. Liberalización del suelo urbanizable y aumento de la oferta de suelo urbanizado.

También se afirma por los miembros de la Delegación de la Comisión de Peticiones que “La LRAU establece la obligación, desigualmente aplicada por las autoridades locales, de desarrollar todo suelo clasificado como urbanizable”. Actualmente, no podemos decir que exclusivamente sea la LRAU la que apueste por incrementar la oferta de suelo urbanizado.

No es baladí traer a colación algunos de los razonamientos contenidos en la Exposición de Motivos de la Ley estatal 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV):

“La presente Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado.....Hay que tener presente, asimismo, que la reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incremente su oferta forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española, para la que el legislador estatal tiene las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13ª de la Constitución Española”.

No obstante, si bien es cierto lo anterior, no lo es menos que la propia LRSV contempla una limitación que obliga a las Administraciones Valencianas y que muchas veces se vulnera:

“La flexibilidad que la Ley persigue con el fin de evitar la escasez de suelo no debe, sin embargo, conducir a un régimen de absoluta discrecionalidad de las autoridades urbanísticas a la hora de decidir acerca de la viabilidad de las iniciativas que se promuevan en el ámbito del suelo urbanizable.”

4. Las obligaciones que la legislación estatal (LRSV) impone al propietario de ceder el 10% del aprovechamiento urbanístico y de costear la urbanización.

En la misma página 5 del Informe, se indica que “los propietarios de terrenos y propiedades existentes que son reclasificados como "urbanizables" se ven forzados a ceder un 10 % de su suelo, sin compensación alguna, como contribución a la provisión de servicios públicos y zonas verdes o espacios libres en cualquier proyecto de desarrollo. También están obligados a aportar, bien en suelo o en metálico, hasta el 65% del valor calculado como coste de construcción de toda la infraestructura para el conjunto de la zona de desarrollo. (No tienen control alguno sobre las necesidades de infraestructura ni sobre su coste.) Deben aportar su contribución por adelantado; en caso contrario, su propiedad resulta embargada y la actuación urbanística avanza en cualquier caso. (Mucha gente que se encuentra en tal situación no está ya en condiciones de hipotecar de nuevo su propiedad para adquirir fondos, ni puede venderla a un precio razonable a causa de la inminente actuación urbanística.)”.

Al objeto de lograr una mayor claridad expositiva, conviene que analicemos separadamente cada una de estas afirmaciones.

Respecto a la obligación de ceder un 10% del suelo sin compensación alguna, no se trata de ningún abuso de la LRAU, sino que nos encontramos ante una exigencia que se aplica en todo el territorio nacional de España y no sólo en la Comunidad Valenciana, puesto que el art. 47 de la Constitución prescribe que “la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos” y esta participación se concreta en los arts. 3 y 18.4 de la Ley estatal 6/1998, de 13 de Abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que imponen el deber a todos los propietarios –nacionales y extranjeros- de suelo urbanizable de ceder obligatoriamente y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del sector o ámbito correspondiente.

Por lo tanto, debe quedar claro que esta obligación de cesión deriva de la Constitución y de una Ley que rige por igual para todo el Estado Español, de manera que la LRAU no puede dejar de exigirla.

De otra parte, en cuanto a la obligación de pagar el coste de construcción de las infraestructuras de urbanización, también estamos en presencia de un deber que se exige de igual modo en todo el territorio nacional y no únicamente en nuestra Comunidad.

El art. 18, apartados 3 y 6 de la repetida Ley estatal 6/1998 establece que “los propietarios de suelo urbanizable deben costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas, así como costear o ejecutar la urbanización del sector o ámbito correspondiente.”

La urbanización de un terreno mediante la dotación de servicios urbanísticos tales como el suministro de agua potable, alcantarillado, pavimentación, alumbrado público, etc. genera el consiguiente incremento de su valor, de tal suerte que es lógico que el

propietario de este terreno urbanizado que se apropia de la plusvalía sea quien tenga que pagar esos servicios.

Una vez aclarado que las obligaciones de cesión del 10% del aprovechamiento y de costear la urbanización nos las crea la LRAU, sino que le vienen impuestas por una Ley estatal que se aplica en todo el territorio nacional, otra cosa bien distinta es cómo se controla el coste de esos servicios urbanísticos y la participación en su determinación por parte de los propietarios para evitar posibles abusos, tales como los que se indican en el Informe de la Comisión de Peticiones: no hay control sobre el coste de las infraestructuras y deben aportar su importe por adelantado.

Para evitar estas deficiencias de la LRAU, esta Institución formula, como más adelante se podrá examinar con detalle, las siguientes recomendaciones:

- Modificar el art. 72.1.E de la LRAU en el sentido de que el Ayuntamiento, al aprobar las cuotas de urbanización, pueda, atendiendo a las especiales circunstancias económicas del propietario solicitante que se establezcan reglamentariamente, acordar el aplazamiento del pago hasta la conclusión de las obras de urbanización, momento en el cual el propietario ya dispondrá de un aprovechamiento urbanístico con valor suficiente para poder obtener crédito financiero con el que pagar las cuotas de urbanización y conservar su derecho de propiedad.
- Garantizar la posición jurídica de los propietarios y la transparencia del proceso selectivo, obligando a los aspirantes a urbanizador a determinar en la proposición económico-financiera el coste total de las cargas de urbanización (art. 32.D).
- Contemplar la audiencia a los propietarios como trámite previo y preceptivo al acuerdo municipal por el que se modifique la previsión inicial de las cargas de urbanización, valorando la posibilidad de introducir alguna limitación cuantitativa o porcentaje máximo respecto a las alteraciones alcistas (art. 67.3).
- Limitar la posibilidad recogida en el apartado B del art. 67 en punto a que sea únicamente el urbanizador quien asuma el coste de los compromisos adicionales a los que se obligue voluntariamente con el Ayuntamiento, sin posibilidad alguna de trasladar dicho gasto a los propietarios.
- Reflexionar acerca de la conveniencia de mantener el privilegio reconocido al urbanizador para exigir a los propietarios el pago anticipado de las inversiones previstas para los seis meses siguientes (art. 72.B).

5. La urbanización del suelo por un tercero no propietario del terreno.

Siguiendo en la página 5 del Informe, también se dice que “la ley permite que las autoridades locales aprueben una solicitud que pueda presentar cualquier persona para desarrollar porciones concretas de suelo urbanizable, con independencia de que dicha persona sea realmente propietaria de alguna parte de la zona designada. De este modo, la ley, tal como está redactada en la actualidad, no exige que la empresa urbanística

adquiera realmente el suelo que desea urbanizar; ésta simplemente presenta un plan, construye y recoge los beneficios.”

Precisamente, como ya hemos comentado más arriba, esta es una de las principales novedades de la LRAU, al dar cabida a un tercero no propietario para que se encargue de la urbanización como función empresarial, y evitar algunas disfunciones que se producían con la aplicación de la legislación estatal anterior a la LRAU: acabar con la especulación y retención del suelo por parte de los propietarios que no quieren colaborar en el desarrollo urbanístico de la ciudad y, por otro lado, aumentar la existencia de suelo urbanizado en el mercado para tratar de bajar su precio y el de la vivienda, aunque esto último, ciertamente, no se ha conseguido.

Como se tendrá ocasión de comprobar más adelante en el anexo de “datos estadísticos de interés”, la aplicación de la LRAU ha propiciado la generación de grandes cantidades de suelo urbanizado en muy poco tiempo, evitando muchos de los problemas anteriores de escasez de suelo y lentitud en la aprobación y ejecución de los planes urbanísticos, permitiendo un desarrollo de las ciudades sin precedentes.

Ahora bien, este nuevo modelo urbanístico valenciano, que como hemos dicho más arriba, ha sido importado por otras Comunidades Autónomas –Extremadura, Castilla-La Mancha- e implícitamente autorizado para todo el Estado en el art. 4.3 de la LRSV, no es un sistema perfecto; su aplicación práctica ha evidenciado algunas deficiencias, lagunas e interpretaciones no deseadas que deben ser eliminadas mediante una adecuada reforma de la LRAU, para lo cual esta Institución aporta, desde su experiencia, diversas recomendaciones, como más adelante se tendrá ocasión de comprobar.

6. Escasa transparencia y falta de información a los propietarios afectados.

Los miembros de la Delegación del Comité de Peticiones siguen explicando (pág. 5) que “es práctica común de los gestores urbanísticos –agentes urbanizadores o simplemente “urbanizadores”– elaborar sus planes sin conocimiento de la población local, pero habitualmente con el conocimiento y asentimiento tácito del alcalde y de los funcionarios responsables del planeamiento urbanístico, no sólo antes de la reclasificación del suelo, sino también durante el primer año de su clasificación como suelo urbanizable. El urbanizador puede no ser más que el testaferro de una empresa constructora mucho mayor. Por regla general, no se informa en absoluto directamente a los propietarios existentes sobre todos estos procedimientos, al contrario de lo que ocurre en otros países, donde tendrían una participación directa en el caso de una orden de expropiación. Si se les informa, por ejemplo, mediante un anuncio en la prensa local, sólo disponen, como mucho, de tres semanas para presentar un plan alternativo. Esto resulta imposible a los residentes y lo es aún más para los propietarios de viviendas de vacaciones o quienes alquilan su propiedad.”

En efecto, esta falta generalizada de información podría ser subsanada mediante las siguientes recomendaciones, que después analizaremos más pausadamente:

- Potenciar el fomento de la ejecución de Programas por los propietarios, mediante el reconocimiento del derecho a subrogarse en la condición de urbanizador-adjudicatario del Programa de Actuación Integrada, asumiendo íntegramente su posición jurídica y con carácter preferente respecto a quien formuló la alternativa técnica original que sirva de base para la aprobación del Programa (art. 47.5 LRAU).

- Reforzar los principios de publicidad y participación pública en los actos administrativos que vayan a contener las principales decisiones de planificación y ejecución urbanística, así como el derecho de acceso a la información y documentación.

7. La función social del derecho de propiedad en España.

En la página 10 del Informe que comentamos, se advierte que “el artículo 6 del Tratado UE obliga a los Estados miembros a respetar las disposiciones del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos, que también hace referencia a los derechos de propiedad”.

La Constitución Española, en su art. 33 reconoce el derecho a la propiedad privada, indicando que la función social de este derecho delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

Dicho en otros términos, los derechos de los propietarios sobre sus terrenos no son absolutos, sino que se encuentran limitados por la función social que deben cumplir en cada caso y que se determina con arreglo a las leyes.

Es decir, en España los propietarios no son libres para decidir la utilización y el destino de sus terrenos, sino que la dirección del proceso urbanístico corresponde, en todo caso, a los poderes públicos, sin perjuicio de respetar las garantías de aquéllos.

Hay que notar que esta situación tampoco es obra de la LRAU, sino que sucede en toda España, y ello, en virtud de lo establecido en los arts. 1, 2.1 y 4.1 de la LRSV de 1998.

De una parte, el objeto de la LRSV es definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional.

De otra, las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercen siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios; y finalmente, los propietarios deben contribuir, en los términos establecidos en las leyes, a la acción urbanística de los entes públicos, a los que corresponderá, en todo caso, la dirección del proceso, sin perjuicio de respetar la iniciativa de aquéllos.

8. Las Directivas comunitarias sobre contratación pública.

El Informe continúa en su página 10 exponiendo que “sigue habiendo muchas cuestiones destacadas que requieren aclaración, y una de ellas se refiere al modo en que

las autoridades han aplicado la legislación comunitaria sobre contratación pública... según muchos ciudadanos afectados, la adjudicación de los contratos urbanísticos casi nunca se lleva a cabo a través de licitaciones públicas”.

Debemos hacer una leve matización; aunque en el art. 46 de la LRAU se contempla un periodo de información pública de 20 días durante los cuales cualquier persona puede optar a la adjudicación de un Programa, esta Institución entiende que no se respetan algunas cuestiones primordiales de la normativa comunitaria y estatal, de manera que, como más adelante examinaremos, hemos recomendado acometer el desarrollo reglamentario previsto en el art. 29.13 de la LRAU sobre la regulación de las relaciones derivadas de la adjudicación del Programa de Actuación Integrada por las normas rectoras de la contratación administrativa, valorando la aplicación, salvo en aquellos casos en que el urbanizador sea una Agrupación de Interés Urbanístico, de las disposiciones de la Ley Estatal de Contratos de las Administraciones Públicas en estos concretos extremos:

- Capacidad y prohibiciones para contratar con la Administración.
- Los requisitos de publicidad.
- La existencia de pliegos de condiciones o bases a las que se sujeten las empresas.
- Las disposiciones del concurso con criterios de adjudicación objetivos y ponderados por orden de importancia.
- Las limitaciones cuantitativas existentes en torno a la modificación posterior de las condiciones de la adjudicación –entre ellas, las cuotas de urbanización-.
- Las garantías y penalidades a imponer al urbanizador en caso de incumplimiento de sus obligaciones.

4. CONTENIDO DE LAS PRINCIPALES QUEJAS PLANTEADAS POR LOS CIUDADANOS ANTE ESTA INSTITUCIÓN

Sin perjuicio del posterior estudio pormenorizado de cada una de ellas, a modo de síntesis, las quejas más relevantes que nos han expuesto los ciudadanos respecto a la actividad urbanística desarrollada por los Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana, han sido las siguientes:

a) Los propietarios manifiestan su disconformidad con el hecho de que el suelo y las construcciones existentes antes de aprobar el Programa de Actuación Integrada resulten valoradas insuficientemente por el urbanizador, de tal forma que los pequeños propietarios o los que tienen una escasa capacidad económica, se ven abocados a solicitar la expropiación de sus terrenos por no poder participar en el proceso urbanizador, recibiendo a cambio una escasa indemnización económica o, en el mejor de los casos, se ven obligados a transmitir la mayor parte de su terreno al urbanizador para hacer frente a las cuotas de urbanización.

b) Se critica los escasos mecanismos de control existentes en la LRAU para evitar el abusivo coste de las cuotas de urbanización: los ciudadanos afectados consideran injusto que el urbanizador pueda ser adjudicatario de un Programa de Actuación Integrada con sólo mencionar una referencia aproximada de los costes de la urbanización, que después va a poder modificar al alza sin ningún límite cuantitativo; que pueda incluir entre las cargas de urbanización cualquier otro compromiso adquirido con el Ayuntamiento y repercutirlo sobre los propietarios -a pesar de que tan sólo se permita repercutir los objetivos imprescindibles de los programas en la propiedad del terreno- y que, por último, pueda exigir a los propietarios, como si éstos fueran una entidad financiera, el

pago anticipado de las cuotas de urbanización hasta con una antelación de 6 meses a la inversión real.

c) La inexistencia de criterios claros en la LRAU que permitan distinguir entre el suelo urbano consolidado y no consolidado, origina una cierta tendencia a incluir en unidades de ejecución -a desarrollar mediante actuaciones integradas- no sólo aquellos terrenos clasificados como suelo urbano por el plan general y que se encuentran parcialmente urbanizados a falta de algún elemento urbanístico que podría ser implantado a través de una actuación aislada, sino, incluso, también solares, y ello, con la intención de que los propietarios, que en muchos casos ya cumplieron con las cargas que les competían o financiaron en su día la ejecución de las infraestructuras urbanísticas existentes, cedan suelo para dotaciones públicas, el 10 % del aprovechamiento urbanístico, tengan que abonar las cargas de urbanización al urbanizador y adquirir el aprovechamiento necesario para conservar su parcela actual y, en el supuesto de que no quede aprovechamiento suficiente en la unidad, como es perfectamente posible, padecer la pérdida de la porción resultante.

d) Los propietarios también manifiestan las dificultades que en ocasiones tienen para constituirse en Agrupación de Interés Urbanístico y, de esta forma, acceder al Régimen de Adjudicación Preferente, debido, fundamentalmente, a que no compiten en condiciones de igualdad con los urbanizadores, ya que, mientras éstos negocian durante meses con las autoridades y funcionarios municipales, aquéllos, si no han tenido conocimiento de esas previas negociaciones, cuentan con muy poco tiempo –veinte días desde la exposición pública de la alternativa técnica- para constituirse y acceder a la adjudicación de un Programa de Actuación Integrada, teniendo en cuenta los escasos recursos y conocimientos técnicos que suelen tener los ciudadanos afectados.

e) La realización de un mero aviso a los titulares catastrales sin las garantías de una notificación administrativa, no sería suficiente para asegurar a los propietarios el conocimiento de las actuaciones urbanísticas que les afectan y, por tanto, preservar una adecuada defensa de sus intereses.

f) Otro motivo de preocupación de los propietarios afectados por un Programa de Actuación Integrada consiste en la falta de aplicación de las prescripciones y garantías recogidas en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; consideran necesario dotar de una mayor transparencia y seguridad jurídica al proceso de selección y posterior actuación del urbanizador; se preguntan, ¿qué obstáculo jurídico puede existir para incluir en la LRAU algunas de las disposiciones de la Ley de Contratos tales como las referidas a la capacidad y prohibiciones para contratar con la Administración, los requisitos de publicidad, la existencia de pliegos de condiciones o bases a las que se sujeten las empresas, las disposiciones del concurso con criterios de adjudicación objetivos y ponderados por orden de importancia, las limitaciones cuantitativas existentes en torno a la modificación posterior de las condiciones de la adjudicación – entre ellas, las cuotas de urbanización- y las garantías y penalidades a imponer al urbanizador en caso de incumplimiento?

g) También se denuncia la escasa y confusa información que suelen recibir los propietarios afectados en aquellos casos en los que existe una fuerte presión urbanística;

el acceso a la documentación municipal antes y durante el trámite de información pública se obstaculiza y retrasa muchas más veces que las que serían deseables, a lo que se añade la dificultad de entender los complicados informes técnicos redactados en un lenguaje verdaderamente inaccesible para muchos ciudadanos; por ello, consideran que se debería reforzar el derecho al acceso de la información urbanística e incentivar y hacer más efectivo el derecho a la participación ciudadana.

h) Tampoco son infrecuentes las quejas que plantean los ciudadanos por una cierta inactividad municipal y autonómica ante la comisión de importantes infracciones urbanísticas: construcciones que se inician en cualquier tipo de suelo, no se suspenden y se concluyen sin licencia, incumplándose también posteriormente las órdenes de demolición.

La falta de resultados positivos en la protección de la legalidad urbanística también podría venir provocada por una carencia de instrumentos eficaces para luchar contra la indisciplina urbanística, por lo que sería necesario incluir por primera vez en la LRAU una actualización de las disposiciones tendentes a proteger la legalidad urbanística vulnerada, ya que en nuestra Comunidad Valenciana se aplican básicamente los viejos preceptos de la Ley del Suelo de 1976 y el Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978.

i) Finalmente, esta Institución no podría dejar pasar la ocasión de aprovechar los trabajos de reforma de la LRAU para manifestar la conveniencia de potenciar la promoción de viviendas de protección pública.

5. ANÁLISIS EXHAUSTIVO DE LOS PROBLEMAS PRÁCTICOS MÁS RELEVANTES

Expuestas sucintamente las quejas que la aplicación práctica de la LRAU ha originado, y que los ciudadanos han manifestado ante esta Institución, es momento ya de examinar más detenidamente los concretos preceptos de la LRAU susceptibles de ser reformados.

a) Valoración de las propiedades por el Urbanizador y aplazamiento de las cuotas de urbanización (arts. 29.9.C y 72.1.E).

El art. 29.9.C de la LRAU dispone lo siguiente: Los propietarios que expresamente declinen cooperar, por entender inconveniente o imprudente el desarrollo urbanístico de sus terrenos, pueden renunciar a ello si piden -mediante solicitud presentada en documento público antes del acuerdo aprobatorio del Programa- la expropiación y pago según su valor inicial o el que corresponda conforme a la legislación estatal a la condición de suelo urbanizable no programado.

La valoración del suelo y las construcciones existentes antes de la aprobación del Programa de Actuación Integrada suele ser un foco importante de conflictos; el urbanizador valora insuficientemente el precio del suelo y de las construcciones existentes, de tal manera que, si el propietario opta por pagarle en terrenos, al tener éstos escaso valor, tiene que ceder una buena proporción de los mismos, o bien, si no tiene suficiente terreno o dinero para pagar las cuotas de urbanización, optar por la expropiación, abonándosele una indemnización muy alejada de los valores de mercado.

Conviene observar que la propia Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones, Ley 6/1998, de 13 de abril, (en adelante, LRSV) recogió la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo sobre valoraciones, al determinar que en éstas debe tenerse en cuenta el valor real del mercado y el régimen urbanístico, incluso aunque los terrenos expropiados estuvieran clasificados como suelo no urbanizable (art. 26).

El apartado tercero de la Exposición de Motivos de la LRSV resulta muy esclarecedor en este aspecto: “En lo que concierne a los criterios de valoración del suelo, la Ley ha optado por establecer un sistema que trata de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo, renunciando así formalmente a toda clase de fórmulas artificiosas que, con mayor o menor fundamento aparente, contradicen esa realidad y constituyen una fuente interminable de conflictos, proyectando una sombra de injusticia que resta credibilidad a la Administración y contribuye a deslegitimar su actuación... a partir de ahora, no habrá ya sino un solo valor, el valor que el bien tenga realmente en el mercado del suelo, único valor que puede reclamar para sí el calificativo de justo que exige inexcusablemente toda operación expropiatoria.”

En este concreto aspecto, la Ley castellano-manchega 2/1998, de 4 de junio, inspirada en nuestra LRAU, ha sido modificada recientemente por la Ley 1/2003, de 17 de enero, en el sentido de suprimir el texto señalado en cursiva: los propietarios que expresamente declinen cooperar, por entender inconveniente el desarrollo urbanístico de sus terrenos, podrán renunciar a ello si piden la expropiación y el pago según el valor que corresponda legalmente al suelo, *“sin consideración del aprovechamiento urbanístico patrimonializable en virtud de la ejecución del planeamiento de que se trate.”*

Atendiendo a estas consideraciones, resultaría conveniente que las Administraciones Públicas respetaran el espíritu y la voluntad del Legislador Estatal, manifestada en la exposición de motivos de la LRSV, y extremaran el control sobre las valoraciones presentadas por los urbanizadores, al objeto de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo, en este caso, al suelo no urbanizable.

Nuestro Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en alguna ocasión (por todas, Sentencia de 5 de junio de 2003) ha tenido ocasión de razonar que “si el suelo no urbanizable se clasifica de este modo para preservarlo del proceso urbanístico, los terrenos así clasificados que claramente van a tener una “vocación urbanística” no deberían ser valorados como si no la fueran a tener –valor inicial o aprovechamiento agrario-.”

Por otro lado, la escasa valoración de suelo antes de la aprobación del PAI también coloca a los pequeños propietarios y a los económicamente más débiles en una precaria situación, ya que, debido al bajo precio asignado a su terreno, no pueden ofrecer su propiedad en garantía para acudir a las entidades financieras en busca de crédito con el que pagar las cuotas de urbanización, o para obtener una fianza o aval que garantice el pago aplazado de las mismas.

Para evitar esta situación, sería conveniente modificar el actual art. 72.1.e) de la LRAU, “el urbanizador podrá convenir con los propietarios obligados un aplazamiento en el pago de las cuotas de urbanización, sin que pueda postergarse al inicio de la edificación, salvo fianza o aval que garantice dicho pago”, en el sentido de que el Ayuntamiento, al aprobar las cuotas de urbanización, pueda, atendiendo a las especiales circunstancias económicas del propietario solicitante que se establezcan reglamentariamente, acordar el aplazamiento del pago hasta la conclusión de las obras de urbanización, momento en el cual el propietario ya dispondrá de un aprovechamiento urbanístico con valor suficiente para poder obtener crédito financiero con el que pagar las cuotas de urbanización y conservar su derecho de propiedad.

Efectuando un rápido repaso a las restantes leyes autonómicas, nos encontramos con que la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre (art. 133.2) y la castellano-manchega 2/1998, de 4 de junio (art. 119.2), contienen idéntica redacción que nuestro art. 72.1.e).

En cambio, la Ley gallega 9/2002, 30 de diciembre (art. 135.3) ya introduce alguna especialidad al establecer que “el municipio podrá, asimismo, cuando las circunstancias lo aconsejen, convenir con los propietarios afectados un aplazamiento en el pago de los gastos de urbanización, de conformidad con lo previsto en la legislación de haciendas locales (art. 32.3 RDL 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de las Haciendas Locales, “la Corporación podrá conceder, a solicitud del sujeto pasivo, el aplazamiento por un plazo máximo de 5 años.”); en idéntico sentido, pero sin plazo máximo de duración del aplazamiento, se encuentra la Ley Foral Navarra 35/2002, de 20 de diciembre (art. 175.2), andaluza 7/2002, de 17 de diciembre (art. 124 b), asturiana 3/2002, de 19 de abril (art. 127.3) y riojana 10/1998, de 2 de julio (art. 130.3).

b) Cuotas de Urbanización (arts. 29.4, 30.2, 32.D, 46.2, 67 y 72.B).

Como ya se ha dicho más arriba, los propietarios entienden injusto que el urbanizador, para optar a la adjudicación de un Programa de Actuación Integrada, basta con que indique una cifra aproximada de los costes de la urbanización, los cuales podrán ser modificados después, una vez adjudicado el Programa, sin ninguna limitación cuantitativa, pudiendo incluir entre las cargas de urbanización cualquier otro compromiso libremente adquirido con el Ayuntamiento, a costa del bolsillo de los propietarios, y exigir el pago anticipado de las cuotas de urbanización hasta con 6 meses de antelación a la realización de la inversión.

Vayamos por partes, respecto a la indicación de una cifra aproximada de los costes de la urbanización –que no cargas de urbanización, concepto mucho más amplio que incluye el beneficio industrial del urbanizador–, los propietarios manifiestan la indefensión que padecen al desconocer, en el momento de la adjudicación, el importe de las cargas de urbanización que van a tener que pagar.

En efecto, el art. 46.2 de la LRAU señala, en lo que aquí importa, que las proposiciones jurídico-económicas se han de presentar en plica cerrada con la documentación expresada en los apartados C) y D) del art. 32, esto es, proposición económico-financiera en la que se contenga “estimación, siquiera sea preliminar y aproximada, de

los costes de la obra urbanizadora”, los cuales, vienen detallados en el art. 29.4 y son mucho más reducidos que las cargas de urbanización, descritas en el art. 67, que incluyen la determinación del beneficio empresarial del urbanizador y que son las que deben pagar realmente los propietarios.

En definitiva, esta Institución considera que, para garantizar la posición jurídica de los propietarios y la transparencia del proceso selectivo, sería necesario modificar el apartado D del art. 32 de la LRAU, en el sentido de obligar a los aspirantes a urbanizador a determinar el coste total de las cargas de urbanización.

Algunas Comunidades Autónomas, ya han incluido esta determinación en sus respectivas leyes urbanísticas; así, la Ley Foral de Navarra 35/2002, de 20 de diciembre (art. 171.3.3), dispone que los Programas de Actuación Urbanizadora contendrán una proposición jurídico-económica comprensiva de los siguientes aspectos: estimación de la totalidad de los gastos de urbanización.

El art. 119.3 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre, establece que el Programa de Ejecución contendrá, además, una proposición jurídico-económica comprensiva de los siguientes aspectos: estimación de la totalidad de los gastos de urbanización, de acuerdo con lo establecido en el art. 127, en cuyo apartado 1.f), se contemplan los gastos de promoción y gestión de la actuación urbanizadora, incluyendo el beneficio o la retribución empresarial del urbanizador.

A diferencia de nuestra LRAU (art. 67.3), donde no se contempla la previa audiencia a los propietarios, el art. 127.4 de la mencionada Ley extremeña, recoge esta fundamental garantía de los afectados: el Municipio podrá aprobar, previa audiencia de los propietarios, la modificación de la previsión inicial de gastos de urbanización en el caso de aparición de circunstancias técnicas objetivas, cuya previsión por el agente urbanizador no hubiera sido posible con ocasión de la elaboración del proyecto de urbanización.

Iguals garantías contienen los 110.4.3 b) y art. 115 de la Ley castellano-manchega 2/1998, de 4 de junio.

En cuanto a la posibilidad de llevar a cabo una modificación posterior de las cargas de urbanización, la LRAU no contempla límite cuantitativo alguno (art. 67.3), lo que en la práctica suele dar lugar a dos tipos de disfunciones que deberían ser corregidas: de una parte, los propietarios se quejan de que no exista ninguna limitación cuantitativa, ya que se suelen producir abusivas subidas al alza y, por otra parte, se desnaturaliza el proceso de selección del urbanizador, ya que éste suele fijar unos costes de la obra urbanizadora a la baja –donde no se incluye su beneficio empresarial-, para competir con garantías de optar a la adjudicación, a sabiendas de que, posteriormente, podrá incrementar sin límite alguno el precio a abonar por los propietarios mediante la aprobación por el Ayuntamiento de las cargas de urbanización.

Sin entrar en la discusión doctrinal existente en torno a la naturaleza jurídica del urbanizador –algunos autores defienden que se trata de un contratista de obra pública, otros, que estamos ante una concesión de obra pública o concesión de obra urbanizadora

y, por último, otros que mantienen su carácter de contrato de gestión de servicios públicos-, no parecería ilógico que la LRAU contemplase algún tipo de limitación cuantitativa, tal y como se contempla en el art. 173 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio, al tratar del sistema de concesión de obra urbanizadora:

“Sólo podrán ser modificados los gastos de urbanización y el régimen de retribuciones por causas imprevisibles de naturaleza objetiva no contempladas en el pliego de condiciones, que alteren de manera sustancial o en más de un 20 por 100, el equilibrio económico de la concesión. En el procedimiento que al efecto se sustancie se dará audiencia a los propietarios y requerirá de informe pericial favorable de los Servicios Técnicos Municipales.”

Respecto a la inclusión entre las cargas de urbanización a satisfacer por los propietarios de los compromisos que complementariamente decide asumir el urbanizador, esta práctica abusiva no resulta lícita, ya que el art. 30.1 de la LRAU sólo permite repercutir a los propietarios el coste de las inversiones necesarias para satisfacer los objetivos imprescindibles del Programa de Actuación Integrada, por lo que se considera conveniente suprimir la posibilidad contemplada en el apartado B del art. 67, debiendo asumir únicamente el urbanizador el coste de los compromisos adicionales a los que se obligue voluntariamente con el Ayuntamiento, sin posibilidad alguna de trasladar el gasto a los propietarios.

En cuanto al privilegio del urbanizador para exigir a los propietarios el pago anticipado de las inversiones previstas para los seis meses siguientes (art. 72.B) -posibilidad recogida también en las dos leyes autonómicas que más han copiado el sistema de la LRAU, la extremeña y la castellano-manchega-, esta Institución considera oportuno reflexionar acerca de la conveniencia de mantener esta prerrogativa del urbanizador, quien se beneficia de disponer de una importante cantidad de dinero sin pagar ningún interés, a diferencia de los propietarios más humildes que se ven obligados a acudir a una entidad financiera para acceder a un crédito, por el que sí tendrán que pagar los correspondientes intereses.

c) Criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado (arts. 9.2 LRAU y 10 RPCV).

El art. 8 de la LRSV, precepto de naturaleza básica, describe un concepto material o real del suelo urbano:

a) El suelo ya transformado por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar consolidado por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística.

b) Los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo.

Sin embargo, cuando en el art. 14 se exponen los deberes de los propietarios de este suelo, se efectúa una distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado sin contener o expresar ningún criterio claro para diferenciar entre ambas clases de suelo, con la trascendencia práctica que ello comporta.

Así, mientras los propietarios de suelo urbano consolidado por la urbanización deberán completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen -si aún no la tuvieran- la condición de solar, y edificarlos en plazo si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo, en cambio, los propietarios de suelo urbano no consolidado deberán asumir los siguientes deberes: a) ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos; b) ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya en el ámbito correspondiente, a efectos de su gestión; c) ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito; d) proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo; e) costear y, en su caso, ejecutar la urbanización; y, finalmente, f) edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento.

Al no existir unos criterios de distinción entre ambas clases de suelo, y ante la posibilidad de exigir el cumplimiento de todos esos deberes al propietario del suelo urbano no consolidado, los Ayuntamientos tienden a incluir en unidades de ejecución a desarrollar mediante actuaciones integradas y, con ello, exigir el cumplimiento de todos los deberes arriba relacionados, no sólo aquellos terrenos clasificados como suelo urbano por el plan general y que se encuentran parcialmente urbanizados, a falta de algún elemento urbanístico que podría ser fácilmente implantado a través de una actuación aislada, sino, incluso, también, solares.

A diferencia del concepto material o real de suelo urbano del art. 8 de la LRSV, el art. 9.2 de la LRAU contiene un concepto formal del mismo, ya que la clasificación de los terrenos como suelo urbano tiene por objeto posibilitar su desarrollo urbanístico preferentemente mediante actuaciones aisladas, de manera que los terrenos en que éstas sean previstas por el Plan, se entenderán clasificados como suelo urbano.

Este precepto de la LRAU resulta desarrollado por el art. 10 del Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana (en adelante, RPCV), en cuyo apartado segundo se contiene una regla excepcional que viene aplicándose en la práctica en muchos casos con carácter general: el Plan podrá clasificar como suelo urbano terrenos cuyo desarrollo prevea realizar mediante Actuaciones Integradas en los siguientes casos:

a) los terrenos clasificados como suelo urbano por el planeamiento general anterior a la LRAU, consolidados por la urbanización por contar con todos o alguno de los servicios urbanísticos que permitirían realizar actuaciones aisladas, que, sin embargo, fuera más conveniente desarrollarlos por actuaciones integradas; b) los terrenos clasificados como

suelo urbano en el planeamiento general aprobado con anterioridad a la LRAU integrados en el núcleo urbano y consolidados por la edificación.

Teniendo en cuenta el carácter indeterminado y genérico de la expresión “fuera más conveniente desarrollarlos por actuaciones integradas”, y las trascendentales consecuencias prácticas que se derivan según se desarrolle el suelo urbano mediante actuaciones aisladas o integradas, sería necesario especificar los criterios o supuestos en los que se deberá entender que el desarrollo mediante actuaciones integradas es más conveniente.

Además de ello, y al igual que se detalla en el art. 10 RPCV qué se entiende por suelo urbano consolidado por la edificación -la ocupación del suelo por la edificación en más de un 50% del suelo edificable del ámbito de gestión propio de una actuación integrada definido con las exigencias de la LRAU-, también resultaría conveniente definir con más precisión si cabe, el concepto de suelo urbano consolidado por la urbanización.

Incluso, la redacción del apartado a) del art. 10 RPCV, cuando se refiere a terrenos clasificados como suelo urbano consolidados por la urbanización como incluibles en una actuación integrada, y cuyos propietarios van a tener que cumplir las obligaciones como si de suelo urbano no consolidado se tratase, puede resultar confusa y contradictoria con el art. 14.1 de la LRSV, al disponer que los propietarios de suelo urbano consolidado únicamente tienen la obligación de completar la urbanización a su costa y edificar en plazo.

Sirva como botón de muestra de lo que se trata de expresar, la clara distinción efectuada entre ambos tipos de suelo urbano que se contiene en la Exposición de Motivos de una ley que copia el sistema urbanístico de la LRAU, a saber, la Ley castellano-manchega 2/1998, de 4 de junio, recientemente modificada por Ley 1/2003, de 17 de enero:

“De este modo, esta Ley identifica la categoría concreta de suelo urbano consolidado por la urbanización -bajo la denominación de suelo urbano consolidado con las superficies completamente urbanizadas asumidas por el planeamiento, que cuenten ya con un aprovechamiento urbanístico aceptable para éste. De esta suerte, el planeamiento se limita a mantener tal aprovechamiento, sin añadir incremento alguno, lo cual exigiría la disposición de las correspondientes y proporcionales reservas dotacionales.

Como la acción de planeamiento así concretada no genera plusvalías, el régimen jurídico de la propiedad se corresponde con el establecido, a modo de «condiciones básicas», en el art. 14.1 de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril.

De modo consecuente, la presente Ley refiere la categoría de «suelo urbano no consolidado por la urbanización» a aquellas superficies del suelo urbano en que tal consolidación no existe desde la perspectiva del planeamiento.

Integran esta categoría, por tanto, los terrenos urbanos a los que el planeamiento general sujeta, por un lado, a nuevas actuaciones urbanizadoras -que impliquen la creación de viarios o dotaciones- en ámbitos espaciales en los que deba tener lugar una

reparcelación sistemática (unidades de actuación) y, por otro, los terrenos que el planeamiento sujeta a operaciones de reforma interior.

A los anteriores se suman también los terrenos ciertamente urbanizados pero cuya urbanización no sea simplemente asumida por la nueva planificación, al modificarse la correlación entre aquella y el aprovechamiento urbanístico, con la consecuencia de la necesidad de mayores reservas de suelo dotacional y suplementos en las infraestructuras y servicios públicos, que compensen el aprovechamiento adicional otorgado para restablecer la adecuada proporción entre ambas magnitudes de acuerdo con el art. 47 de la Constitución Española.

Por todo ello, la totalidad de los terrenos adscritos a la categoría de suelo urbano no consolidado por aplicación de los tres criterios expuestos da lugar a un régimen jurídico de la propiedad que responde al predeterminado en sus condiciones básicas por el art. 14.2 de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril.”

Otras Comunidades Autónomas también han introducido criterios claros de distinción entre ambos tipos de suelo urbano:

- Ley gallega 9/2002, 30 de diciembre, art. 12: los planes generales diferenciarán en el suelo urbano las siguientes categorías:

a) Suelo urbano consolidado integrado por los solares así como por las parcelas que, por su grado de urbanización efectiva y asumida por el planeamiento urbanístico, puedan adquirir la condición de solar mediante obras accesorias y de escasa entidad que pueden ejecutarse simultáneamente con las de edificación o construcción.

b) Suelo urbano no consolidado, integrado por la restante superficie de suelo urbano y, en todo caso, por los terrenos en los que sean necesarios procesos de urbanización, reforma interior, renovación urbana u obtención de dotaciones urbanísticas con distribución equitativa de beneficios y cargas, por aquellos sobre los que el planeamiento urbanístico prevea una ordenación sustancialmente diferente de la realmente existente, así como por las áreas de reciente urbanización surgida al margen del planeamiento.

- Ley Foral navarra 35/2002, 20 de diciembre, art. 92:

a) Suelo urbano consolidado, constituido por los terrenos clasificados como suelo urbano por estar en alguna de las siguientes situaciones:

1) Formar parte de una trama urbana dotada de urbanización idónea que confiera a las parcelas que formen parte de dicha trama la condición de solar, estableciéndose reglamentariamente los requisitos mínimos que han de reunir los servicios urbanísticos para que puedan considerarse idóneos para servir a las edificaciones o instalaciones previstas por la ordenación urbanística.

2) Ser integrable en la trama urbana por contar con una urbanización que únicamente requiera ser completada mediante obras accesorias a las de edificación o construcción en las parcelas, para que éstas adquieran la condición de solar.

3) Haber sido urbanizado en ejecución del planeamiento urbanístico y de conformidad con sus determinaciones, disponiendo efectivamente de los servicios con los que se adquiere la condición de solar.

b) Suelo urbano no consolidado, constituido por los terrenos clasificados como suelo urbano por estar en alguna de las situaciones siguientes:

1) Contar con urbanización que, proporcionando como mínimo acceso rodado por vía urbana municipal, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica, demande para su consolidación actuaciones que excedan de las obras accesorias a las de edificación o construcción en las parcelas o su reforma, renovación o mejora mediante la definición de unidades de ejecución. Particularmente tendrán esta consideración aquellos terrenos urbanizados en los que el planeamiento urbanístico prevea una ordenación sustancialmente diferente de la existente, o prevea actuaciones de remodelación o de reforma interior que requieran llevar a cabo operaciones de equidistribución entre los afectados.

2) Estar edificado al menos en dos de las terceras partes del espacio servido por las redes de los servicios indicados en el apartado anterior y precisar para su completa urbanización de la definición de unidades de ejecución.

- Ley andaluza 7/2002, 17 de diciembre, art. 45:

A) Suelo urbano consolidado, integrado por los terrenos que estén urbanizados o tengan la condición de solares y no deban quedar comprendidos en el apartado siguiente.

B) Suelo urbano no consolidado, que comprende los terrenos que adscriba a esta clase de suelo por concurrir alguna de las siguientes circunstancias:

1) Carecer de urbanización consolidada por:

- No comprender la urbanización existente todos los servicios, infraestructuras y dotaciones públicas precisas, o unos u otras no tengan la proporción o las características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir.

- Precisar la urbanización existente de renovación, mejora o rehabilitación que deba ser realizada mediante actuaciones integradas de reforma interior, incluidas las dirigidas al establecimiento de dotaciones.

2) Formar parte de áreas homogéneas de edificación, continuas o discontinuas, a las que el instrumento de planeamiento les atribuya un aprovechamiento objetivo considerablemente superior al existente, cuando su ejecución requiera el incremento o mejora de los servicios públicos y de urbanización existentes.

En parecidos términos, la Ley asturiana 3/2002, de 19 de abril (art. 24), Ley extremeña 15/2001, 14 de diciembre (art. 9), Ley madrileña 9/2001, 17 de julio (art. 14), Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril (art. 14), y Ley aragonesa 5/1999, de 25 de marzo (art. 14).

Antes de terminar con la exposición de este epígrafe, habría que aclarar que los legisladores autonómicos no gozan de una libertad absoluta e incondicionada para definir el suelo urbano consolidado y el no consolidado. El Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico quinto de su Sentencia núm. 54/2002, de 27 de febrero, efectúa esta importante matización a tener en cuenta: “Con lo expuesto en nada se cuestionan ni limitan, claro es, las competencias de cada Comunidad Autónoma para precisar, en su ámbito territorial y “*en los límites de la realidad*” qué debe entenderse por suelo urbano consolidado (STC 164/2001, F. 18 y 20)”.

Se trata de significar que el concepto de suelo urbano es un concepto físico, que viene dado por la realidad, como la jurisprudencia del Tribunal Supremo también no se cansa de repetir; esa realidad visible e imposible de ignorar, vincula a la Administración cuando en el plan general clasifica el suelo y determina qué parte del mismo tiene la condición de urbano, y al propio legislador cuando precisa el concepto de suelo urbano. La realidad puede ser transformada por el legislador cuando le parece insatisfactoria, pero no ignorada.

Resta indicar que esta problemática ya ha sido objeto de diversos pronunciamientos por parte del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, entre otros, Sentencia de 8 de noviembre de 2001 y 23 de julio de 2002: “Precisamente, porque los actores son titulares de solares, han patrimonializado sus derechos a través de la edificación de cada una de las parcelas, lo que hace inviable cualquier técnica de transferencia de aprovechamiento. De aquí que, la D.T. 5ª del T.R. de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por R.D. L. 1/1992, de 26 de junio, no declarada inconstitucional por la Sentencia 61/97, del T.C., dispone que: Las edificaciones existentes a la entrada en vigor de la ley 8/1990, de 25 de julio, situadas en suelos urbanos o urbanizables, realizadas de conformidad con la ordenación urbanística aplicable o respecto de las cuales no proceda dictar medidas del restablecimiento de la legalidad urbanística que implique su demolición, se entenderán incorporadas al patrimonio de su titular.

Entiende la Sala que carece de sentido el someter a solares ya edificados y respecto de los que se ha patrimonializado el aprovechamiento al régimen del Programa de Actuación Integrada, pues el cumplimiento de los objetivos y fines de la institución no guardan relación con la condición previa de solares edificados, en tanto que no deben participar en las cesiones para la adquisición gratuita por la Administración de los elementos señalados en el artículo 30 de la Ley –antes referido- y supondría la incardinación de un terreno cuya calificación y clasificación ya está predeterminada en un proceso transformativo que le es ajeno, y sin otra finalidad –puesto que no va a adquirir una condición de solar que ya ostenta- que la de hacerle participar en mecanismos de equidistribución de cargas y participación pública en las plusvalías

urbanísticas, a los que no viene ni legal ni conceptualmente obligado, pues ha patrimonializado las facultades urbanísticas en su totalidad –con el consecuente aprovechamiento- y no resulta particularmente beneficiado por una acción urbanística que no transforma su terreno en solar."

d) Agrupaciones de Interés Urbanístico y Régimen de Adjudicación Preferente (arts. 49 y 50 LRAU).

En aquellos casos en que los Ayuntamientos llevan en secreto las negociaciones con alguna empresa urbanizadora durante varios meses antes del sometimiento a información pública de la alternativa técnica, los propietarios no tienen suficiente tiempo para constituirse en agrupación de interés urbanístico y concurrir en condiciones de igualdad con el urbanizador a la adjudicación del Programa de Actuación Integrada.

Convendría tener presente que el propietario no se encuentra necesariamente enfrentado al empresario de cara al desarrollo de la urbanización. En efecto, si el propietario no tuviera el deber de urbanizar se convertiría en un especulador, y, de igual modo, el empresario que pudiera imponer en todo caso la urbanización al propietario podría ser tachado de usurpador legal. La necesaria compaginación de los diversos intereses constitucionalmente protegidos –propiedad y empresa (art. 33.1 y 38)- debería conducir a la fijación de medios o fórmulas que impidan el enfrentamiento entre los mismos.

Además de la posibilidad legal de solicitar la adjudicación preferente del Programa de Actuación Integrada, por parte de una agrupación de interés urbanístico, se podría potenciar el fomento de la ejecución de programas por los propietarios, mediante el reconocimiento del derecho a subrogarse en la condición de urbanizador-adjudicatario del Programa, asumiendo íntegramente su posición jurídica y con carácter preferente respecto a quien formuló la alternativa técnica original que sirva de base para la aprobación del Programa (art. 47.5 LRAU).

Este derecho a subrogarse en la posición del urbanizador, ya ha sido reconocido en varias Comunidades Autónomas:

- El art. 153.4 de la Ley aragonesa 5/1999, de 8 de abril, respecto al sistema de concesión de obra urbanizadora, establece que, conforme al siguiente orden de preferencia, tendrán derecho a subrogarse en la posición del urbanizador que hubiere resultado adjudicatario, asumiendo y garantizando sus mismos compromisos y obligaciones:

a) Los propietarios de terrenos que representen más del cincuenta por ciento de la superficie afectada por la actuación. A tal efecto, los propietarios deberán constituir una entidad con personalidad jurídica propia que asumirá la responsabilidad en la gestión de la obra urbanizadora.

b) Quien hubiese formulado los instrumentos de planeamiento y gestión que determinaron la aplicación del sistema de concesión de obra urbanizadora.

- Los arts. 170.5 y 176.e) de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio, reconocen a los propietarios la posibilidad de ejercer el derecho de concesión preferente en los siguientes términos: efectuada la adjudicación provisional el acuerdo se notificará a los propietarios afectados para que puedan ejercer en el plazo de un mes su derecho de concesión preferente; para el ejercicio de este derecho se requerirá la agrupación de la totalidad de los propietarios del ámbito afectado.

e) Sustitución del aviso por una notificación al titular catastral (art. 46.3).

El art. 46.3 de la LRAU –al igual que el art. 134.3 de la Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre, y el art. 120.4 de la Ley castellano-manchega 2/1998, de 4 de junio– permite que las propuestas de Programa únicamente se expongan a público mediante edicto anunciado en un diario de información general editado en la Comunidad Valenciana y en el Diario Oficial de la Generalitat, no siendo preceptiva la notificación formal e individual a los propietarios afectados, debiéndose haber remitido, antes de la publicación del edicto, aviso al domicilio fiscal de quienes consten en el Catastro como titulares de derechos afectados por la actuación propuesta.

La experiencia adquirida por esta Institución en la tramitación de las quejas presentadas por los ciudadanos muestra que, en la mayoría de las ocasiones en las que no existe voluntad municipal de que los propietarios se enteren de las actuaciones urbanísticas propuestas por una empresa para evitar su oposición, los ciudadanos afectados se encuentran indefensos e incapaces de reaccionar, sobre todo, cuando el Programa ya se ha adjudicado.

El razonamiento consistente en defender la procedencia del aviso como un sistema de comunicación más ágil y flexible que la notificación administrativa, no puede tener favorable acogida por esta Institución.

Es notorio que el Tribunal Supremo viene declarando de manera uniforme, ya desde hace tiempo (Sentencias de 23 de septiembre de 1994, 12 de febrero de 1996 y 19 de noviembre de 1996), que la aplicación del principio de eficacia, que en el procedimiento administrativo se traduce en la necesidad de celeridad, no puede conllevar una merma de las garantías del administrado.

El momento de la información pública que previene el artículo 46 de la LRAU, es absolutamente esencial en el iter formativo de los PAI, ya que cumple una doble función, de una parte anuncia la existencia de un Programa en formación, y de otra, es simultáneo al concurso público para la selección del urbanizador, es decir, quien lo desee, puede presentar alternativas técnicas distintas a las expuestas al público, o si lo prefiere, preparar ofertas para postularse como urbanizador, esto es, ofertas para desarrollar la alternativa técnica expuesta al público, o para desarrollar la que presente el propio interesado durante el período de información pública.

Así pues, resulta esencial que los sujetos afectados por la actuación programada tengan pleno conocimiento de la misma.

Del art. 46 de la LRAU se desprende que, aun cuando no es precisa una determinación exhaustiva de las titularidades concurrentes en el área de actuación cuya programación se pretende, ello no obstante, debe darse conocimiento de la apertura del período de información a los que resulten ser titulares catastrales, mediante un aviso, según dice la norma.

La cuestión reside en determinar si se ha de tener constancia de la recepción del aviso, o no.

Esta Institución considera que la constancia de que el propietario tenga conocimiento exacto de la programación prevista es precisa y necesaria, hasta el punto de que, en rigor, deben cumplirse los requisitos que para la práctica de la notificación señalan los arts. 58 y 59 –preceptos básicos- de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

No sería ocioso recordar que el art. 149.18 de la Constitución, atribuye competencia al Estado para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, así como el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas. El concepto de procedimiento administrativo común ha sido establecido por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 227/88, de 29 de noviembre, según la cual:

“El adjetivo común que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento”.

Consecuentemente con lo anterior, la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, pone de relieve que “regula el procedimiento administrativo común, de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa”.

Partiendo de esta concepción de “procedimiento administrativo común”, debe afirmarse que las normas contenidas en la Ley no sólo regulan el “procedimiento administrativo general”, que regiría a falta de normas especiales, sino que regulan, también el “procedimiento administrativo base”, o “las bases del procedimiento administrativo”.

Por este motivo, aunque el legislador excluye de forma aparentemente absoluta ciertos procedimientos (tales como el tributario o el de las reclamaciones económico-administrativas) de su ámbito, debe concluirse que las normas de la Ley serán de aplicación a tales procedimientos especiales, siempre que se trate de garantías mínimas de los administrados.

Todo lo anterior determina que, en virtud del carácter básico del precepto, y en garantía de los administrados afectados por la actuación, no existe otra forma de avisar que notificando lo que se quiere comunicar.

Y esa falta de notificación genera indefensión porque se priva a los titulares catastrales de la posibilidad de configurarse como urbanizadores.

Del mismo modo se ha entendido por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en su reciente Sentencia de 8 de mayo de 2003.

f) Aplicación de las disposiciones de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (art. 29.13).

La vigencia de la LRAU durante casi 10 años, ha evidenciado numerosas disfunciones que justificarían la necesidad de garantizar una mayor transparencia y seguridad jurídica en el proceso de selección y durante la posterior actuación del urbanizador.

La difusa figura del agente urbanizador creada por la LRAU escapa en parte del esquema contractual, pero tampoco resulta ajeno al mismo.

El apartado 13 del art. 29, relativo a otras incidencias, establece que “las relaciones derivadas de la adjudicación del Programa se regirán por las normas rectoras de la contratación administrativa en lo que éstas no contradigan lo dispuesto por ésta Ley ni sean incompatibles con los principios de la misma en los términos que reglamentariamente sean desarrollados”.

Ni que decir tiene que, casi diez años después de la entrada en vigor de la LRAU, todavía no se ha producido el desarrollo reglamentario que anuncia dicho precepto.

Pues bien, con independencia de lo anterior, y salvo aquellos casos en que el urbanizador sea una Agrupación de Interés Urbanístico, resultaría exigible prever en la LRAU la aplicación de las prescripciones contenidas en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas -RDL 2/2000, de 16 de junio-, en cuestiones tales como las referidas a la capacidad y prohibiciones para contratar con la Administración, los requisitos de publicidad, la existencia de pliegos de condiciones o bases a las que se sujeten las empresas, las disposiciones del concurso con criterios de adjudicación objetivos y ponderados por orden de importancia, las limitaciones cuantitativas existentes en torno a la modificación posterior de las condiciones de la adjudicación – entre ellas, las cuotas de urbanización- y las garantías y penalidades a imponer al urbanizador en caso de incumplimiento de sus obligaciones.

El planteamiento que se postula está avalado por la legislación de otras Comunidades Autónomas:

- El art. 125 de la Ley castellano-manchega 2/1998, de 4 de junio, dispone que “las relaciones derivadas de la adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora se regirán por lo dispuesto en esta Ley y, en el marco de la misma, en los Planes, el propio

Programa y los actos adoptados para su cumplimiento, así como, supletoriamente, por las reglas del contrato de gestión de servicios públicos de la legislación reguladora de la contratación de las Administraciones Públicas”.

- Los arts. 144 a 147 de la Ley riojana 10/1998, de 2 de julio, regulan la concesión de obra urbanizadora, refiriéndose al urbanizador como concesionario, a la convocatoria del concurso y al pliego concesional, y remitiéndose en todo lo no expresamente previsto a lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

- El art. 161.1 de la Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre, al tratar del sistema de concesión de obra urbanizadora, que consiste en un sistema de actuación indirecta en el que el municipio otorga al agente urbanizador o concesionario la realización de las obras de urbanización, procediendo éste a la distribución de los beneficios y cargas correspondientes, obteniendo su retribución en terrenos edificables o en metálico conforme a lo convenido con el municipio, establece que el municipio aprobará las bases que regirán el concurso para la selección de la oferta, y el procedimiento de selección y adjudicación de la concesión se regirá por las disposiciones contenidas en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

- El art. 157.3 de la Ley murciana 1/2001, de 24 de abril, establece que “en los supuestos de gestión pública indirecta, el régimen jurídico del urbanizador tendrá naturaleza contractual, sometido a la legislación sobre contratos de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de lo establecido en esta Ley y en sus normas de desarrollo.”

- El art. 153.1 de la Ley aragonesa 5/1999, de 25 de marzo, dispone que, “determinado el sistema de concesión de obra urbanizadora, el Ayuntamiento procederá a la convocatoria y adjudicación de la concesión, conforme a las prescripciones de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas relativas a capacidad de las empresas, publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación.”

- La Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio, sobre la concesión de obra urbanizadora, constituye un buen ejemplo de regulación de los intereses públicos y privados concurrentes en la actividad urbanizadora:

“en todo lo no previsto en esta Ley será de aplicación lo dispuesto para el contrato de concesión de obra pública en la legislación del Estado, que será de aplicación también para todos los aspectos comunes a los contratos administrativos; el art. 170 establece una importante garantía para los propietarios: antes de la convocatoria pública, el Ayuntamiento notificará a los propietarios el proyecto de cláusulas que han de regir el concurso a fin de que presenten alegaciones, en especial, sobre las previsiones de gastos de urbanización, coste de la operación, retribución del urbanizador y forma de dicha retribución.

El pliego de cláusulas administrativas particulares definitivo especificará los criterios que han de servir de referencia para la adjudicación incluyendo, entre ellos, las condiciones económicas, el tiempo, la retribución del urbanizador y las posibles mejoras respecto al régimen de cesiones y condiciones de urbanización previstas en el planeamiento. En el pliego de condiciones se especificarán las obligaciones del

urbanizador que consistirán en cuantas actividades fueran necesarias para la ejecución del plan, incluyendo la formulación de Estudios de Detalle, Proyectos de Urbanización y de Reparcelación, realización de las obras y cesiones establecidas por el planeamiento. En el supuesto de que el concesionario asuma también las obras de edificación la convocatoria habrá de contener memoria de calidades, características básicas, costes máximos y plazos de construcción.

La convocatoria se someterá a información pública por un plazo mínimo de dos meses y el Ayuntamiento adjudicará provisionalmente el concurso a la mejor propuesta conforme a las bases publicadas.

Efectuada la adjudicación provisional el acuerdo se notificará a los propietarios afectados para que puedan ejercer en el plazo de un mes su derecho de concesión preferente. Para el ejercicio de este derecho se requerirá la agrupación de la totalidad de los propietarios del ámbito afectado.

Cuando no resulte adjudicatario el promotor de la iniciativa, el Ayuntamiento le garantizará el reembolso, por cuenta del urbanizador adjudicatario, de los gastos justificados en la elaboración de los proyectos que queden en poder de la Administración y puedan ser utilizados por el concesionario.”

Sin ánimo de extender en demasía el número de páginas de este informe, nos remitimos a la doctrina sentada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en sus Sentencias, entre otras, de 31 de enero, 5 de febrero, 10 y 14 de abril y 8 de mayo de 2003, en las cuales se considera de aplicación obligada las prescripciones de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas al proceso de selección del urbanizador.

Así, por ejemplo, en su Sentencia de 6 de junio de 2003, el Tribunal anula adjudicación de un Programa de Actuación Integrada, en base al siguiente razonamiento: “en el caso que nos ocupa la condición de concejal del administrador único de la empresa adjudicataria del Programa es incardinable en la prohibición para contratar con las Administraciones Públicas establecida en el apartado e) del art. 20 de la L. 13/1995).”

g) Derecho a la participación ciudadana en la actividad urbanística.

En aquellos supuestos en los que existe una fuerte presión urbanística, no suele ser infrecuente que el acceso a la documentación municipal antes y durante el trámite de información pública se obstaculice y retrase deliberadamente para facilitar la rápida aprobación y adjudicación de un PAI, evitando la oposición vecinal.

Asimismo, cuando los ciudadanos solicitan determinada información urbanística, suelen encontrarse con la dificultad de entender los complicados informes redactados por los técnicos municipales en un lenguaje verdaderamente inaccesible para las personas legas en la materia.

Los diferentes intereses privados, además del interés público general, que compiten en la construcción y gestión de la ciudad conllevan la necesidad de establecer un marco adecuado donde se manifieste esta interrelación o contraste de intereses.

Esta Institución ha venido sosteniendo la conveniencia de potenciar los principios de publicidad y participación pública en los actos administrativos que vayan a contener las principales decisiones de planificación y ejecución urbanística, así como el derecho de acceso a la información y documentación, en el entendimiento de que con ello se garantiza la transparencia de los mismos y se permite la concurrencia de los ciudadanos afectados o interesados.

Algunas leyes autonómicas han introducido nuevas garantías en beneficio del derecho a la información urbanística:

- El art. 39.2 de la Ley andaluza 7/2002, 17 de diciembre, refuerza la publicidad de los convenios urbanísticos, al indicar que “deberá publicarse en el Boletín Oficial que corresponda, y en su caso en el tablón de anuncios del municipio o municipios afectados, el anuncio de la información pública de los convenios urbanísticos antes de su aprobación”; la disposición adicional cuarta de nuestra Ley 4/1992, de 5 de junio, de Suelo No Urbanizable, únicamente contempla la información pública respecto a los convenios que se suscriban con motivo y en relación con la formulación y aprobación de planes o cualesquiera otros instrumentos de ordenación o gestión urbanísticas, sin extender con carácter general este obligado trámite a los convenios que se formalicen con motivo y en relación con la ejecución del planeamiento.

- El art. 7 Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre, dedicado íntegramente a la participación ciudadana, prescribe que las Administraciones competentes asegurarán:

“1) El libre acceso de los administrados a los documentos que integran los documentos de planeamiento y sus expedientes, durante los períodos de información pública y posteriormente, una vez entren en vigor.

2) El derecho de todo administrado a la información, por medios fehacientes y en plazo, del régimen urbanístico aplicable a una finca o ámbito de ordenación.

3) El uso de términos y expresiones inteligibles para cualquier clase de administrado, de modo que los efectos de las determinaciones de los documentos urbanísticos les sean conocidos sin dificultad.

4) La audiencia a cuantas asociaciones y colectivos previamente inscritos en el Registro municipal de asociaciones o en el creado al efecto y que resulten directamente afectados por las medidas dispuestas en los proyectos de planeamiento, facilitando la más cabal comprensión de su contenido a través de los medios de divulgación y participación que fueren precisos.

5) La justificación de las garantías establecidas para la participación ciudadana, a través de la elaboración de los anejos documentales comprensivos del desarrollo íntegro del

proceso de participación, que podrá consultarse con el resto de documentación del planeamiento cuando éste fuere aprobado.”

En parecidos términos, también se refuerza el derecho a la información y participación ciudadana en la actividad urbanística en los arts. 8 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio, art. 6 de la Ley asturiana 3/2002, 19 de abril, y art. 4.f) de la Ley gallega 9/2002, 30 de diciembre.

h) Protección de la legalidad urbanística.

Son muy numerosas las quejas tramitadas por esta Institución en las que los ciudadanos denuncian la pasividad municipal y autonómica frente a la realización de obras ilegales que terminan consolidándose ante el incumplimiento de las órdenes de demolición – cuando se llegan a dictar- por parte de los propietarios, los cuales, en más ocasiones que las deseables, ni siquiera resultan sancionados, generándose una permisividad preocupante.

Esta Institución viene manteniendo que la disciplina urbanística trasciende de lo que pudiera considerarse un puro problema de construcciones y licencias a ventilar por los interesados con la Administración; en el urbanismo se encierra, nada más y nada menos, que el equilibrio de las ciudades y del territorio en general; en este sistema se pone en juego nuestro porvenir. Por ello, es un acto muy grave que las normas que se han establecido pensando en la justicia, en la certeza y en el bien común, después, mediante actos injustos, se incumplan; generalizado el incumplimiento, es difícil saber a dónde se puede llegar.

Aquella pasividad citada más arriba, también viene provocada por una evidente falta de actualización de los mecanismos puestos a disposición de las Administraciones urbanísticas para proteger la legalidad urbanística; dicho en otras palabras, en nuestra Comunidad Valenciana, salvo algunas cuestiones puntuales contenidas en la LRAU (disposición adicional novena y undécima) y en la Ley 4/1992, de 5 de junio, Suelo No Urbanizable (disposición adicional tercera), se aplican los viejos preceptos de la Ley del Suelo de 1976 y el Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978.

Lo dispuesto en la disposición adicional undécima de la LRAU no ha sido llevado al efecto hasta el momento: “en el ámbito de la Comunidad Valenciana, y hasta la aprobación de una ley autonómica reguladora de las infracciones urbanísticas...”. No existe todavía dicha Ley.

No resultan infrecuentes los supuestos de construcciones que incumplen sistemáticamente las órdenes de suspensión de las obras dictadas por la Administración, de manera que terminan consolidándose definitivamente al transcurrir el plazo máximo actual de 4 años para restablecer la legalidad. Este hecho todavía es más grave en los casos de industrias o establecimientos donde se desarrollan actividades molestas, nocivas, insalubres o peligrosas, ya que, sin obtener las necesarias licencias de obras y actividad calificada, continúan funcionando por la vía de hecho y generando graves molestias a los ciudadanos afectados.

En consecuencia, esta Institución estima oportuno y conveniente la aprobación de una Ley reguladora de las infracciones urbanísticas, debiéndose contemplar en la LRAU, entretanto se aprueba aquella, unas disposiciones mínimas para evitar la actual situación de comisión generalizada de infracciones urbanísticas:

a) Imponer a las empresas suministradoras de agua, luz, gas y telecomunicaciones la obligación de exigir, para la contratación provisional de los respectivos servicios, la licencia de obras y, en su caso, de actividades calificadas, y para la contratación definitiva, la licencia de primera ocupación y el acta municipal de comprobación favorable; el incumplimiento de esta obligación, así como la de suspensión del suministro cuando se ordene, deberían tipificarse como infracciones susceptibles de ser sancionadas.

b) Detallar, como posibles medidas cautelares a adoptar por la Administración urbanística, las siguientes :

-La retirada de los materiales preparados para ser utilizados en la obra o actividad suspendida y la maquinaria afecta a la misma.

-El precintado de las obras, instalaciones y elementos auxiliares de las actividades objeto de suspensión.

-La suspensión de suministros de agua, electricidad, gas y telecomunicaciones de las actividades y obras cuya paralización se haya ordenado, levantándose una vez se haya procedido a la legalización de las obras o actividades respectivas.

-Adoptar cualquier otra medida que sea conveniente en orden a la efectividad de la suspensión.

c) Reforzar, para las infracciones urbanísticas graves y muy graves que se cometan en cualquier tipo de suelo, la actuación de la Consellería de Territorio y Vivienda en sustitución del Ayuntamiento (apartado 6 de la disposición adicional tercera de nuestra Ley de Suelo No Urbanizable), cuando éste muestre una notoria negligencia en el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad y de sanción de las infracciones urbanísticas.

d) Actualizar y ampliar el plazo del que dispone la Administración urbanística para restablecer la legalidad urbanística conculcada -que actualmente está establecido en 4 años desde la terminación de las obras, según dispone el antiguo Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre (art. 9)-.

e) Incluir entre las personas responsables de las infracciones urbanísticas al promotor o empresario de las obras, al propietario de los terrenos o construcciones, y a los técnicos directores de las obras.

Las distintas leyes autonómicas ya cuentan con mecanismos actualizados de lucha contra la indisciplina urbanística. Así, arts. 194.3, 201.1, 209.2 y 219 Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre; art. 247.1 Ley murciana 1/2001, de 24 de abril; arts. 193.3 y 205.2 Ley Foral Navarra 35/2002, 20 de diciembre; art. 175 Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre; arts. 197.3, 198.3, 199 y 219 Ley catalana 2/2002, 14 de marzo; art. 195 Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre; art. 184 Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio, Licencias urbanísticas y suministros de obra; arts. 208, 218 y 220 Ley murciana 1/2001, de 24 de abril; art. 111.2 Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril, art. 198 y 201 Ley aragonesa 5/1999, de 25 de marzo; y art. 201 Ley riojana 10/1998, de 2 de julio.

i) Promoción de viviendas de protección pública.

Mediante Resolución de fecha 10 de octubre de 2003, emitida en el expediente incoado de oficio por esta Institución sobre la adjudicación de viviendas de promoción pública de la Generalitat Valenciana, se sugirió a la Consellería de Territorio y Vivienda que impulsara el procedimiento de elaboración de un proyecto de ley que estableciera la exigencia de que los planes generales municipales contemplaran entre sus determinaciones la reserva de un porcentaje mínimo de suelo residencial para atender la demanda de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

La Ley 16/2003, de 17 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat Valenciana, sin acoger totalmente lo indicado en nuestra sugerencia, ha introducido un nuevo artículo, el número 100, y una nueva disposición adicional, la duodécima, en la que se contienen nuevas disposiciones encaminadas a fomentar la construcción de viviendas sociales:

Por un lado, los municipios de más de 10.000 habitantes destinarán íntegramente el patrimonio público de suelo correspondiente al tanto por ciento de la cesión de aprovechamiento urbanístico que le corresponda por actuaciones en suelo urbanizable residencial, a la promoción de viviendas de protección pública. Sin embargo, nuestra sugerencia no se limitaba a los bienes integrantes del patrimonio municipal del suelo, sino que se trataba de reservar un porcentaje mínimo de todo el suelo residencial existente en el término municipal, propiedad del Ayuntamiento o de los particulares.

Por otro, los planes generales deberán incluir en la memoria justificativa un estudio sobre la previsión de las necesidades de vivienda protegida en el término municipal; la aprobación de los planes precisará informe previo, preceptivo y vinculante emitido por la Consellería competente en vivienda sobre las previsiones del planeamiento en materia de vivienda protegida.

No obstante la valoración positiva que esta Institución efectúa de la reciente modificación de la LRAU en este aspecto, no resultaría ocioso reiterar la conveniencia de exigir que los planes generales municipales contemplen entre sus determinaciones la reserva de un porcentaje mínimo de suelo residencial para atender la demanda de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo informe de la Consellería

de Territorio y Vivienda que exima de esta obligación al municipio cuando la demanda de vivienda protegida esté satisfecha justificadamente.

Las leyes urbanísticas autonómicas más recientes también han tratado de garantizar la disponibilidad de viviendas de protección pública estableciendo un porcentaje mínimo, a saber: art. 48 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio (el 25% de la superficie destinada a usos residenciales, salvo que se justifique en la memoria del plan general la ausencia de las necesidades); art. 33 de la Ley aragonesa 5/1999, de 25 de marzo (las reservas que, en su caso, se consideren necesarias para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública en suelo urbano o urbanizable en ningún caso superarán el veinte por ciento del aprovechamiento urbanístico objetivo correspondiente, sin incluir en el cómputo el patrimonio municipal del suelo); art. 24.3 Ley castellano-manchega 2/1998, de 4 de junio (en los sectores de suelo urbanizable, y con carácter general, la superficie de suelo destinada para viviendas sujetas a un régimen de protección pública que, cuando menos, habilite a la Administración para tasar su precio, no podrá ser inferior a la precisa para que al menos el 50% de la total edificabilidad residencial materializable a desarrollar en dichos sectores quede sujeto al expresado régimen de protección pública); art. 57.3 Ley catalana 2/2002, de 14 de marzo (los planes de ordenación urbanística municipal han de reservar para la construcción de viviendas de protección pública, con carácter general, como mínimo, el suelo correspondiente al 20% del techo que se califique para el uso residencial de nueva implantación, tanto en suelo urbano como en suelo urbanizable); art. 55 Ley gallega 9/2002, de 30 de diciembre (el plan general habrá de contemplar las reservas de suelo necesarias para atender las demandas de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública; estas reservas no podrán ser inferiores a las necesarias para emplazar el 20% de la edificabilidad residencial en cada distrito); art. 38 Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio, (el 10 por 100 de la superficie del área de reparto de suelo urbanizable sectorizado y de cada sector resultante en suelo urbanizable no sectorizado, será destinado a la tipología de viviendas que libremente determine cada Ayuntamiento, prescribe que el 90 por 100 restante del área de reparto de suelo urbanizable sectorizado y de cada sector resultante en suelo urbanizable no sectorizado, deberá destinarse, como mínimo, el 50 por 100 de las viviendas edificables a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y de estas sólo podrá destinarse, como máximo, un 25 por 100 a Viviendas de Precio Tasado o figuras similares que puedan aparecer en el futuro y aumenten los niveles de renta en la consideración de la protección pública) y, finalmente, el art. 52 Ley Foral Navarra 35/2002, de 20 de diciembre (los planes generales municipales deberán incluir determinaciones para asegurar que, como mínimo, el 50 por 100 de la nueva capacidad residencial, prevista para un período de al menos ocho años a partir de la aprobación definitiva del planeamiento, se destine a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, debiendo dedicarse la mitad de esta previsión, como mínimo, a viviendas de protección oficial).

6.- RECOMENDACIONES

En base a todo lo que acabamos de exponer, y al amparo de lo dispuesto en los arts. 28.2 y 29.1 de la Ley 11/1988, de 26 de noviembre, Reguladora de esta Institución, consideramos oportuno trasladar a la Consellería de Territorio y Vivienda de la Generalitat Valenciana, mediante resolución de fecha 24 de marzo de 2004, y conforme a las previsiones del art. 49 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano, las siguientes sugerencias para su valoración en el procedimiento de elaboración del proyecto de ley de reforma de la LRAU:

1ª.- Extremar el control por parte de las Administraciones urbanísticas sobre las valoraciones presentadas por los urbanizadores, al objeto de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo y a las construcciones existentes en el mismo (art. 29.9.C)

2ª.- Modificar el art. 72.1.E en el sentido de que el Ayuntamiento, al aprobar las cuotas de urbanización, pueda, atendiendo a las especiales circunstancias económicas del propietario solicitante que se establezcan reglamentariamente, acordar el aplazamiento del pago hasta la conclusión de las obras de urbanización, momento en el cual el propietario ya dispondrá de un aprovechamiento urbanístico con valor suficiente para poder obtener crédito financiero con el que pagar las cuotas de urbanización y conservar su derecho de propiedad.

3ª.- Garantizar la posición jurídica de los propietarios y la transparencia del proceso selectivo, obligando a los aspirantes a urbanizador a determinar en la proposición económico-financiera el coste total de las cargas de urbanización (art. 32.D).

4ª.- Contemplar la audiencia a los propietarios como trámite previo y preceptivo al acuerdo municipal por el que se modifique la previsión inicial de las cargas de urbanización, valorando la posibilidad de introducir alguna limitación cuantitativa o porcentaje máximo respecto a las alteraciones alcistas (art. 67.3).

5ª.- Limitar la posibilidad recogida en el apartado B del art. 67 en punto a que sea únicamente el urbanizador quien asuma el coste de los compromisos adicionales a los que se obligue voluntariamente con el Ayuntamiento, sin posibilidad alguna de trasladar dicho gasto a los propietarios.

6ª.- Reflexionar acerca de la conveniencia de mantener el privilegio reconocido al urbanizador para exigir a los propietarios el pago anticipado de las inversiones previstas para los seis meses siguientes (art. 72.B).

7ª.- Definir con más precisión si cabe el concepto de suelo urbano consolidado por la urbanización y especificar los criterios o supuestos en los que se deberá entender que el desarrollo del suelo urbano mediante actuaciones integradas es más conveniente (arts. 9.2 LRAU y 10 RPCV).

8ª.- Potenciar el fomento de la ejecución de Programas por los propietarios, mediante el reconocimiento del derecho a subrogarse en la condición de urbanizador-adjudicatario del Programa de Actuación Integrada, asumiendo íntegramente su posición jurídica y con carácter preferente respecto a quien formuló la alternativa técnica original que sirva de base para la aprobación del Programa (art. 47.5 LRAU).

9ª.- Sustituir el aviso por una notificación administrativa que acredite el conocimiento por parte de los titulares catastrales afectados de la programación prevista, en aras de evitar su indefensión (art. 46.3).

10ª.- Acometer el desarrollo reglamentario previsto en el art. 29.13 sobre la regulación de las relaciones derivadas de la adjudicación del Programa de Actuación Integrada por las normas rectoras de la contratación administrativa, valorando la aplicación, salvo en aquellos casos en que el urbanizador sea una Agrupación de Interés Urbanístico, de las disposiciones de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas referentes a la capacidad y prohibiciones para contratar con la Administración, los requisitos de publicidad, la existencia de pliegos de condiciones o bases a las que se sujeten las empresas, las disposiciones del concurso con criterios de adjudicación objetivos y ponderados por orden de importancia, las limitaciones cuantitativas existentes en torno a la modificación posterior de las condiciones de la adjudicación –entre ellas, las cuotas de urbanización- y las garantías y penalidades a imponer al urbanizador en caso de incumplimiento de sus obligaciones.

11ª.- Reforzar los principios de publicidad y participación pública en los actos administrativos que vayan a contener las principales decisiones de planificación y ejecución urbanística, así como el derecho de acceso a la información y documentación.

12ª.- Introducir en la LRAU unas disposiciones mínimas para evitar la comisión generalizada de infracciones urbanísticas:

a) Imponer a las empresas suministradoras de agua, luz, gas y telecomunicaciones la obligación de exigir, para la contratación provisional de los respectivos servicios, la licencia de obras y, en su caso, de actividades calificadas, y para la contratación definitiva, la licencia de primera ocupación y el acta municipal de comprobación favorable; el incumplimiento de esta obligación, así como la de suspensión del suministro cuando se ordene, deberían tipificarse como infracciones susceptibles de ser sancionadas.

b) Detallar, como posibles medidas cautelares a adoptar por la Administración urbanística, las siguientes :

- La retirada de los materiales preparados para ser utilizados en la obra o actividad suspendida y la maquinaria afecta a la misma.

- El precintado de las obras, instalaciones y elementos auxiliares de las actividades objeto de suspensión.

- La suspensión de suministros de agua, electricidad, gas y telecomunicaciones de las actividades y obras cuya paralización se haya ordenado, levantándose una vez se haya procedido a la legalización de las obras o actividades respectivas.

- Adoptar cualquier otra medida que sea conveniente en orden a la efectividad de la suspensión.

c) Reforzar, para las infracciones urbanísticas graves y muy graves que se cometan en cualquier tipo de suelo, la actuación de la Consellería de Territorio y Vivienda en sustitución del Ayuntamiento (apartado 6 de la disposición adicional tercera de nuestra Ley de Suelo No Urbanizable), cuando éste muestre notoria negligencia o pasividad en el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad y de sanción de las infracciones urbanísticas.

d) Actualizar y ampliar el plazo del que dispone la Administración urbanística para restablecer la legalidad urbanística conculcada -que actualmente está establecido en 4 años desde la terminación de las obras, según dispone el antiguo Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre (art. 9)-.

e) Incluir entre las personas responsables de las infracciones urbanísticas al promotor o empresario de las obras, al propietario de los terrenos o construcciones y a los técnicos directores de las obras.

13ª.- Sugerir que los planes generales municipales contemplen entre sus determinaciones la reserva de un porcentaje mínimo de suelo residencial para atender la demanda de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo informe de la Consellería de Territorio y Vivienda que exima de esta obligación al municipio cuando la demanda de vivienda protegida esté satisfecha justificadamente.

7.- CONCLUSIONES

En contestación a las anteriores recomendaciones, la Conselleria de Territorio y Vivienda nos envió un informe de fecha 6 de mayo de 2004 (registro de salida núm. 9702) y nos hizo entrega, en la entrevista que mantuvimos en la sede de esta Institución el día 24 de mayo de 2004, del borrador del Anteproyecto de la Ley Urbanística Valenciana y de un documento adjunto, por el que nos contesta a las recomendaciones que le dirigimos.

Tras el detenido estudio de toda la documentación remitida, le comunicamos a la Conselleria, mediante escrito de fecha 7 de junio de 2004, que procederíamos a dar cuenta a las Cortes Valencianas del resultado de la investigación realizada en los siguientes términos:

1.- Extremar el control por parte de las Administraciones urbanísticas sobre las valoraciones presentadas por los urbanizadores, al objeto de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo y a las construcciones existentes en el mismo.

Esta recomendación no ha sido aceptada.

En el documento adjunto al borrador del Anteproyecto que se nos entregó, se trata de explicar la no aceptación de esta recomendación en base a que las valoraciones expropiatorias se rigen por la legislación básica del Estado.

No obstante, esta Institución considera que, debido a la trascendencia que tiene para los propietarios el hecho de que sus bienes y derechos sean valorados según el valor real que el mercado les asigna para garantizar un precio justo y la indemnidad de su patrimonio, no resultaría ocioso hacer una mención expresa a este valor real de mercado, bien en la Exposición de Motivos de la Ley Urbanística Valenciana, bien en los artículos referidos a las valoraciones –arts. 28.2, 31, 123.3 j), 124.2 g), 129.9, 159 c), 167.1 d) y 170.1-.

2ª.- Modificar el art. 72.1.E (LRAU) en el sentido de que el Ayuntamiento, al aprobar las cuotas de urbanización, pueda, atendiendo a las especiales circunstancias económicas del propietario solicitante que se establezcan reglamentariamente, acordar el aplazamiento del pago hasta la conclusión de las obras de urbanización, momento en el cual el propietario ya dispondrá de un aprovechamiento urbanístico con valor suficiente para poder obtener crédito financiero con el que pagar las cuotas de urbanización y conservar su derecho de propiedad.

Esta recomendación no ha sido aceptada.

En el documento adjunto al borrador del Anteproyecto de Ley, se indica que “es la Ley de Haciendas Locales la que regula el régimen y procedimiento al que se deben adaptar los ayuntamientos a la hora de aprobar la fijación de cuotas de urbanización. En cualquier caso, no parece proporcionado que quien va a recibir las plusvalías de la acción urbanizadora no haga efectivos sus deberes hasta el final del proceso, sino de forma simultánea, como ha previsto tradicionalmente el sistema urbanístico español”.

Esta Institución, con todos los respetos, no puede compartir esta explicación por las siguientes razones: por un lado, la Ley de Haciendas Locales no contempla precepto alguno destinado a regular las cuotas de urbanización, de manera que no estamos ante ninguna competencia exclusiva del Estado. Además, y en contra del criterio sostenido por la Conselleria, en el art. 28.3 del propio borrador del Anteproyecto de Ley se contempla un supuesto de aplazamiento de cuotas de urbanización.

Por otro, la recomendación pretendía trasladar del Urbanizador al Ayuntamiento la facultad para decidir, en casos concretos –no con carácter general- un aplazamiento del pago hasta la conclusión de las obras de urbanización, momento en el que el propietario adquiere la plusvalía y, en justa medida, debe pagar las cuotas, garantizándosele la posibilidad de acudir al crédito financiero sin perder su propiedad al no poder pagar anticipadamente las cuotas. Además, si a la Administración actuante le corresponde la aprobación de las cuotas de urbanización (art. 178 del borrador del Anteproyecto de Ley), no resultaría ilógico sostener que esa misma Administración sea quien tenga la facultad de decidir sobre el aplazamiento del pago.

El contenido del art. 72.1.E de la LRAU es idéntico al nuevo 178. d) del Borrador, nada ha cambiado: “El Urbanizador podrá convenir con los propietarios obligados un aplazamiento en el pago de las cuotas de urbanización, sin que pueda postergarse al inicio de la edificación, salvo fianza o aval que garantice dicho pago.”

3ª.- Garantizar la posición jurídica de los propietarios y la transparencia del proceso selectivo, obligando a los aspirantes a urbanizador a determinar en la proposición económico-financiera el coste total de las cargas de urbanización (art. 32.D LRAU).

Esta recomendación ha sido aceptada parcialmente.

En contra de lo afirmado en el documento adjunto al borrador del Anteproyecto de Ley –donde se indica que “se ha establecido un procedimiento que regula y clarifica específicamente este apartado dando total aceptación al planteamiento del Síndic”-, esta recomendación no aparece recogida claramente.

Así, en el art. 124.2.e) se dice que la proposición jurídico-económica determinará las cargas del Programa que el Urbanizador se compromete a repercutir, como máximo, en garantía del precio cierto que han de sufragar los propietarios afectados; las cargas son la suma del presupuesto de contrata, del coste de redacción de proyectos, de los gastos de gestión y del beneficio del Urbanizador.

Sin embargo, las cargas del Programa es un concepto distinto a las cargas de urbanización que han de satisfacer los propietarios (art. 165), las cuales engloban otros gastos además de las cargas del Programa.

Asimismo, en el art. 129.9, al regular la información pública y simultánea competencia entre iniciativas, ya no habla de cargas del Programa, sino sólo de una “propuesta estimada” de coste máximo de la urbanización –se ignora qué conceptos de las cargas del Programa comprende- y de la retribución del Urbanizador.

Finalmente, en el art. 165.2, al establecer que “el importe máximo de los costes de urbanización será el ofertado en la proposición jurídico-económica, salvo retasación de cargas”, tampoco se refiere a las cargas de urbanización, de manera que, por ejemplo, no queda claro si resulta posible modificar al alza el beneficio empresarial del Urbanizador, ni dónde se regula la retasación de cargas.

Al parecer, desaparece la limitación recogida en el art. 67.3 de la LRAU, de que la retasación de cargas no podía suponer modificación o incremento en la parte de ellas correspondiente al beneficio empresarial del Urbanizador por la promoción de la Actuación.

Sin embargo, el art. 163.1.c), de forma contraria a los preceptos anteriormente citados, cuando regula la notificación de la aprobación del Programa a los propietarios afectados, exige la comunicación del “importe de las cargas de urbanización”; no se entiende la razón que pueda justificar que los candidatos a Urbanizador no tengan que determinar en sus proposiciones jurídico-económicas las cargas de urbanización que se comprometen a repercutir, como máximo, a los propietarios, si el art. 163.1 c) obliga a notificarlas a los propietarios afectados.

En coherencia con este precepto, este importe de las cargas de urbanización es el que debería exigirse en la proposición jurídico-económica, y respecto al cual, se deberían determinar las limitaciones para evitar su modificación alcista.

4ª.- Contemplar la audiencia a los propietarios como trámite previo y preceptivo al acuerdo municipal por el que se modifique la previsión inicial de las cargas de urbanización, valorando la posibilidad de introducir alguna limitación cuantitativa o porcentaje máximo respecto a las alteraciones alcistas (art. 67.3 LRAU).

Esta recomendación ha sido aceptada parcialmente.

Pese a que en el documento adjunto al borrador del Anteproyecto de Ley, se diga que “en la nueva ley no es posible repercutir sobre los propietarios las subidas de precios, sin embargo sí las bajas”, salvo error u omisión, no se ha encontrado claramente establecida en el Anteproyecto ni la preceptiva audiencia previa a los propietarios, ni la limitación cuantitativa a la modificación alcista de las cargas o su retasación (arts. 162, 164.4 y 178).

En cuanto a la audiencia previa, ésta no aparece expresamente recogida en el texto de la Ley, si bien pudiera entenderse implícitamente por aplicación de los principios generales del procedimiento administrativo, en cuanto a que los reformados del proyecto de urbanización deben ser “debidamente aprobados” por el Ayuntamiento, según establece el art. 164.4. Convendría, no obstante, que se indicara de forma expresa esta audiencia.

En cuanto a la limitación cuantitativa, la recogida en el art. 67.3 de la LRAU –“la retasación de cargas no podrá suponer modificación incremento en la parte de ellas correspondiente al beneficio empresarial del Urbanizador”- no aparece en el nuevo texto.

5ª.- Limitar la posibilidad recogida en el apartado B del art. 67 (LRAU) en punto a que sea únicamente el urbanizador quien asuma el coste de los compromisos adicionales a los que se obligue voluntariamente con el Ayuntamiento, sin posibilidad alguna de trasladar dicho gasto a los propietarios.

Esta recomendación ha sido aceptada.

Tal y como se indica en el documento adjunto al borrador del Anteproyecto de Ley, parece que “los compromisos adicionales adquiridos entre el ayuntamiento y el urbanizador correrán a cargo de este último sin que exista la posibilidad de su repercusión sobre los propietarios”.

El art. 121.2 del Anteproyecto establece que “el Programa podrá incluir otros objetivos complementarios cuyo coste sea asumido por el Urbanizador sin repercutirlo a los propietarios de terrenos afectados, tales como la realización, bajo condiciones y plazos específicos, de obras particulares que revistan especial interés social, o la implantación de instalaciones recreativas o deportivas privadas, o de obras públicas accesorias susceptibles de concesión y que, por razones técnicas, hayan de ejecutarse junto a las principales del Programa.”

No obstante lo anterior, habida cuenta que el art. 30.2 de la LRAU contempla también como objetivos complementarios las aportaciones al patrimonio municipal de suelo y la afección de fincas para la construcción de fines sociales, podría resultar más clarificador incluir ambos objetivos complementarios en la redacción del art. 121.2 para disipar posibles dudas acerca de su repercusión a los propietarios afectados.

6ª.- Reflexionar acerca de la conveniencia de mantener el privilegio reconocido al urbanizador para exigir a los propietarios el pago anticipado de las inversiones previstas para los seis meses siguientes (art. 72.B LRAU).

Esta recomendación no ha sido aceptada.

Aunque en el art. 178 del Anteproyecto no se menciona expresamente esta posibilidad, el art. 160.2.b habilita al Urbanizador a percibir las retribuciones de los propietarios antes del inicio efectivo de las obras correspondientes, sin fijar ningún tipo de plazo.

7ª.- Definir con más precisión si cabe el concepto de suelo urbano consolidado por la urbanización y especificar los criterios o supuestos en los que se deberá entender que el desarrollo del suelo urbano mediante actuaciones integradas es más conveniente (arts. 9.2 LRAU y 10 RPCV).

Esta recomendación ha sido aceptada parcialmente.

En el art. 10.3 del borrador del Anteproyecto de Ley, se define el suelo urbano sin urbanización consolidada, y se introduce un nuevo concepto, “áreas semiconsolidadas” (art. 27 y siguientes), cuya definición resultaría aconsejable aclarar.

8ª.- Potenciar el fomento de la ejecución de Programas por los propietarios, mediante el reconocimiento del derecho a subrogarse en la condición de urbanizador-adjudicatario del PAI, asumiendo íntegramente su posición jurídica y con carácter preferente respecto a quien formuló la alternativa técnica original que sirva de base para la aprobación del PAI (art. 47.5 LRAU).

Esta recomendación no ha sido aceptada.

Este derecho a subrogarse en la condición de urbanizador-adjudicatario por parte de una Agrupación de Interés Urbanístico, salvo error u omisión, no se encuentra recogida en el Borrador (arts. 137 y 138), aunque en el documento adjunto al Borrador de la Ley se afirme que “se ha potenciado la ejecución de programas por los propietarios, eliminando las trabas que la anterior ley incorporaba”.

9ª.- Sustituir el aviso por una notificación administrativa que acredite el conocimiento por parte de los titulares catastrales afectados de la programación prevista, en aras de evitar su indefensión (art. 46.3 LRAU).

Esta recomendación no ha sido aceptada.

El art. 129.3 del Anteproyecto no contempla esta recomendación, ya que dispone que “la información pública de la alternativa técnica del Programa se anunciará mediante edicto publicado en un diario de información general editado en la Comunidad Valenciana y, posterior o simultáneamente, en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana, advirtiendo de la posibilidad de formular alegaciones, proposiciones jurídico-económicas en competencia y alternativas técnicas. No es preceptiva la notificación formal e individual a los propietarios y demás interesados afectados.”

No se ajustaría a lo recomendado la notificación del acuerdo municipal aprobatorio del Programa, introducida como novedad en el art. 134.2, ya que no garantiza el conocimiento inicial por los propietarios afectados del proceso de exposición pública de la alternativa técnica, al objeto de poder defenderse adecuadamente, desde el principio del proceso de desarrollo urbanístico de sus terrenos y poder constituirse en Agrupación de Interés Urbanístico para competir entre las alternativas técnicas presentadas.

10ª.- Acometer el desarrollo reglamentario previsto en el art. 29.13 LRAU sobre la regulación de las relaciones derivadas de la adjudicación del PAI por las normas rectoras de la contratación administrativa, valorando la aplicación, salvo en aquellos casos en que el urbanizador sea una Agrupación de Interés Urbanístico, de las disposiciones de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas referentes a la capacidad y prohibiciones para contratar con la Administración, los requisitos de publicidad, la existencia de pliegos de condiciones o bases a las que se sujeten las empresas, las disposiciones del concurso con criterios de adjudicación objetivos y ponderados por orden de importancia, las limitaciones cuantitativas existentes en torno a la modificación posterior de las condiciones de la adjudicación –entre ellas, las cuotas de urbanización- y las garantías y penalidades a imponer al urbanizador en caso de incumplimiento de sus obligaciones.

Esta recomendación ha sido aceptada.

En el art. 118.3 del borrador del Anteproyecto de Ley se indica que la relación jurídica entre la Administración actuante y el Urbanizador constituye un contrato administrativo especial que se rige por lo establecido en la presente Ley y, supletoriamente, por lo establecido en la legislación estatal reguladora de los contratos de las Administraciones Públicas. Entendemos, por tanto, que los requisitos de preparación, incluida la publicidad comunitaria, y adjudicación, son los establecidos en la citada Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

En cuanto a los criterios de adjudicación objetivos y ponderados por orden de importancia, podría resultar conveniente imponer a los Municipios, a los efectos de no dilatar indefinidamente su aplicación a los procedimientos de tramitación de programas, la obligación de aprobar las ordenanzas municipales reguladoras de las bases generales para la adjudicación de los Programas (art. 42.2. e), art. 133.4 y Disposición Transitoria Quinta).

Respecto a las limitaciones cuantitativas existentes en torno a la modificación posterior de las condiciones de la adjudicación –entre ellas, las cuotas de urbanización-, no se han encontrado claramente establecidas en el Anteproyecto (arts. 162, 164.4 y 178), salvo la remisión a la aplicación supletoria de la legislación estatal reguladora de los contratos de las Administraciones Públicas.

11ª.- Reforzar los principios de publicidad y participación pública en los actos administrativos que vayan a contener las principales decisiones de planificación y ejecución urbanística, así como el derecho de acceso a la información y documentación.

Esta recomendación ha sido aceptada.

En diversos preceptos del Anteproyecto de Ley se observa una mejora respecto de la situación precedente, entre otros, los arts. 6 y 162 (participación y derechos de los ciudadanos), art. 163 (notificación del acuerdo aprobatorio del Programa), art. 164.3 (ampliación del plazo para optar por el pago en metálico) y disposición adicional cuarta (información pública de los convenios de gestión urbanística).

12ª.- Introducir en la LRAU unas disposiciones mínimas para evitar la comisión generalizada de infracciones urbanísticas:

a) Imponer a las empresas suministradoras de agua, luz, gas y telecomunicaciones la obligación de exigir, para la contratación provisional de los respectivos servicios, la licencia de obras y, en su caso, de actividades calificadas, y para la contratación definitiva, la licencia de primera ocupación y el acta municipal de comprobación favorable; el incumplimiento de esta obligación, así como la de suspensión del suministro cuando se ordene, deberían tipificarse como infracciones susceptibles de ser sancionadas.

b) Detallar, como posibles medidas cautelares a adoptar por la Administración urbanística, las siguientes :

- La retirada de los materiales preparados para ser utilizados en la obra o actividad suspendida y la maquinaria afecta a la misma.

- El precintado de las obras, instalaciones y elementos auxiliares de las actividades objeto de suspensión.

- La suspensión de suministros de agua, electricidad, gas y telecomunicaciones de las actividades y obras cuya paralización se haya ordenado, levantándose una vez se haya procedido a la legalización de las obras o actividades respectivas.

- Adoptar cualquier otra medida que sea conveniente en orden a la efectividad de la suspensión.

c) Reforzar, para las infracciones urbanísticas graves y muy graves, la actuación de la Consellería de Territorio y Vivienda en sustitución del Ayuntamiento (apartado 6 de la disposición adicional tercera de nuestra Ley de Suelo No Urbanizable), cuando un Municipio mostrara notoria negligencia en el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad y de sanción de las infracciones urbanísticas.

d) Actualizar y ampliar el plazo del que dispone la Administración urbanística para restablecer la legalidad urbanística conculcada -que actualmente está establecido en 4 años desde la terminación de las obras, según dispone el antiguo Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre (art. 9)-.

e) Incluir entre las personas responsables de las infracciones urbanísticas al promotor o empresario de las obras, al propietario de los terrenos o construcciones y a los técnicos directores de las obras.

Esta recomendación ha sido aceptada.

No obstante, en el art. 196.1, se ha preferido no hacer ninguna distinción entre contratación provisional y definitiva de los servicios esenciales de agua, luz, gas y telefonía, ni tampoco distinguir entre los distintos tipos de licencias o autorizaciones municipales: licencia de obras, primera ocupación, actividades calificadas y apertura.

Asimismo, en cuanto a la actualización y ampliación del plazo del que dispone la Administración para restablecer la legalidad urbanística, en los arts. 221.1 y 232.1 del Anteproyecto se sigue manteniendo el vigente de 4 años.

13^a.- Sugerir que los planes generales municipales contemplen entre sus determinaciones la reserva de un porcentaje mínimo de suelo residencial para atender la demanda de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo informe de la Consellería de Territorio y Vivienda que exima de esta obligación al municipio cuando la demanda de vivienda protegida esté satisfecha justificadamente.

Esta recomendación ha sido aceptada parcialmente.

En el documento adjunto al borrador del Anteproyecto de Ley, se nos dice que “ya se recogía esta propuesta en la modificación de la Ley de Acompañamiento, habiéndose trasladado la regulación mejorada y ampliada”.

Sin embargo, en la página 26 de nuestra Resolución de 24 de marzo de 2004, ya se advertía que la modificación introducida por la Ley de Acompañamiento no acogía totalmente nuestra sugerencia, ya que ésta no se limita a los bienes integrantes del patrimonio municipal del suelo, sino que se trata de reservar un porcentaje mínimo de todo el suelo residencial existente en el término municipal, propiedad del Ayuntamiento o de los particulares.

Y si bien es cierto que en el Anteproyecto se han introducido algunas mejoras tendentes a potenciar la construcción de viviendas de protección pública (arts. 36.1 i), 37.1 g),

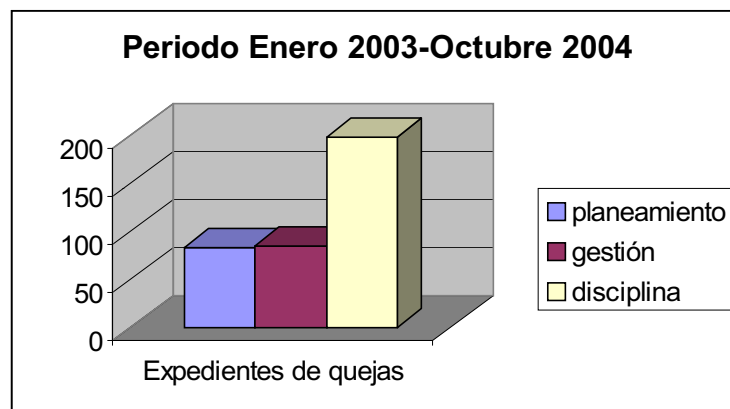
46.4, 52.2 d), 131.3 d), 133.2 a) y Disposición Adicional Sexta), no es menos cierto que no se exige la reserva de un porcentaje mínimo de suelo residencial para atender la demanda de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo informe de la Conselleria de Territorio y Vivienda que exima de esta obligación al municipio cuando la demanda de vivienda protegida esté satisfecha justificadamente.

En consecuencia, teniendo en cuenta que desde el pasado mes de junio en el que enviamos este escrito a la Conselleria de Territorio y Vivienda no hemos recibido ninguna comunicación oficial en el sentido de que se haya incorporado alguna más de nuestras recomendaciones al anteproyecto de ley, hemos de concluir que de las 13 recomendaciones emitidas, 8 han sido aceptadas, 4 totalmente y 4 de forma parcial, y las 5 restantes no han sido aceptadas.

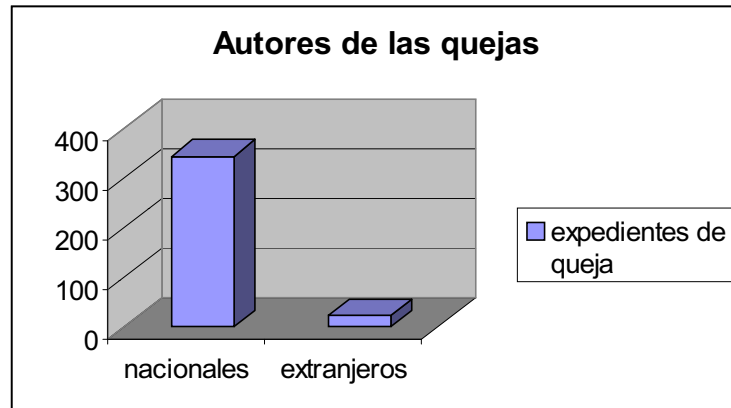
8.- ANEXOS

a) Breve reseña de las quejas presentadas ante el Síndic de Greuges en materia urbanística durante el periodo comprendido entre enero de 2003 y octubre de 2004.

Se han presentado un total de 366 quejas, de las cuales 83 se refieren a cuestiones relacionadas con el planeamiento, 85 a la gestión y 198 a la disciplina urbanística.



En cuanto a los autores de las quejas, del total de 366, únicamente 22 han sido presentadas por extranjeros residentes en nuestra Comunidad:



A continuación, y a modo de ejemplo, exponemos brevemente algunos de los casos reales que hemos tenido ocasión de investigar en materia de gestión urbanística, bien a instancia de parte, bien de oficio:

- Queja nº. 030126. Ayuntamiento de La Vila Joiosa (Alicante).

El autor de la queja nos indica que la Agrupación de Interés Urbanístico a la que pertenece, presentó un Programa para la ejecución del sector PP13 del Plan general de Ordenación Urbana de Villajoyosa, como representantes de más del 75 por 100 de los metros que se han de urbanizar, y que el Ayuntamiento no lo había tenido en cuenta.

Le requerimos a la Administración que nos informe sobre el estado procedimental en que se encuentran las actuaciones llevadas a cabo, así como copia de los informes técnico-jurídico que justifiquen la no adjudicación del Programa a la referida Agrupación.

El Ayuntamiento de La Vila Joiosa, finalmente, efectuó la adjudicación del Programa a la Agrupación de Interés Urbanístico, por lo que pusimos fin a las investigaciones.

- Queja nº. 030171. Ayuntamiento de Chestre (Valencia).

El ciudadano afectado nos expone que le ha sido expropiada su propiedad para la ejecución de una dotación escolar pública. Afirma verse discriminado por el precio establecido, teniendo en cuenta actuaciones en las que se están fijando indemnizaciones superiores por ese Ayuntamiento –en referencia específica a las actuaciones del polígono industrial “P.B.”-. Indica a estos efectos que la valoración de sus bienes se fijó de conformidad con un valor que no es el que se ajusta a la realidad actual de Chestre, por lo que se siente agraviado comparativamente con respecto a situaciones como la referida, en las que sí se ha tenido en cuenta este criterio.

El Ayuntamiento de Cheste no aceptó justificadamente nuestra recomendación de que realizara una nueva valoración del inmueble como urbano, teniendo en cuenta la constancia de elementos de urbanización que acreditan con claridad la condición de “suelo urbano” de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley estatal del suelo, plenamente aplicable en la Comunidad valenciana debido a su carácter básico, y que exonerara al interesado en la ejecución del Programa del pago de los gastos de urbanización de los servicios con que cuenta el inmueble, ya que no resultaría equitativo imputar los costes de la reparcelación y urbanización por igual a todos los titulares de derechos en la unidad de ejecución, en la medida en que el interesado a diferencia de otros aporta elementos de urbanización ya consolidados.

- Queja nº. 030761. Ayuntamiento Beniarbeig (Alicante).

Como propietarios de la parcela donde se ubica su vivienda en (...), se les ha informado por personal de ese Ayuntamiento que, con objeto de iniciar la gestión urbanística del referido emplazamiento se les girarán unas cuotas de urbanización que ascenderían a unos 48.200 euros dadas las dimensiones de su parcela de unos 1.000 m² y los costes de urbanización estimados, por lo que dichos ciudadanos solicitan nuestra intervención ya que si se aprobaran tales cuotas de urbanización tendrían que vender su parcela y vivienda ya que no podrían costear los mismos.

Solicitamos al Ayuntamiento la siguiente información: el régimen jurídico-urbanístico aplicable al emplazamiento donde residen los Sres. (...); los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística aprobados o con previsión de aprobación en el referido ámbito territorial; informe técnico municipal donde se detalle y justifique la valoración de las obras de urbanización y la liquidación correspondiente a los ciudadanos promotores de esta queja a las que se refieren en su escrito.

Tras la oportuna investigación, se archivó el expediente al no observar ninguna irregularidad administrativa con arreglo a la aplicación de la LRAU.

- Queja nº. 030763. Ayuntamiento de El Campello (Alicante).

El ciudadano afectado nos dice que posee una vivienda sita en (...), que se ve afectada por el Programa de Actuación Integrada del sector Fabraquer.

Nos indica que, al aprobar la Alcaldía el referido Programa de Actuación Integrada (PAI), no siguió el procedimiento legalmente establecido, ya que no dio audiencia a los propietarios afectados por éste con el fin de concederles la posibilidad de formular las oportunas alegaciones al respecto.

Pudimos comprobar que el expediente de aprobación del Programa de Actuación Integrada del Sector Fabraquer, así como Plan parcial y Homologación, se realiza de conformidad con el procedimiento simplificado previsto en el artículo 48 de la LRAU.

Según este procedimiento el particular que pretenda desarrollar un sector del planeamiento puede depositar en el Ayuntamiento una alternativa técnica de Programa, junto con los proyectos de planeamiento y gestión, protocolizando los mismos ante notario.

Los anteriores documentos son expuestos al público mediante publicación edictal de conformidad con lo establecido en el artículo 46.3 de esa Ley. Según dicho precepto, el edicto debe ser publicado en un diario de información general de la Comunidad y en el Diario oficial de la Generalitat. Es importante destacar que dicho precepto establece que “no es preceptiva la notificación formal e individual a los propietarios afectados”, si bien antes de la publicación del edicto es necesario formular un aviso.

Por otra parte, y en cuanto a la posible omisión de notificación en determinados actos, entendemos que tal circunstancia no vicia de nulidad este expediente, ya que tales irregularidades no han afectado al fondo del asunto ni le han creado indefensión, en la medida en que ha podido Vd. ejercitar su derecho a la defensa mediante la presentación de alegaciones que han sido tomadas en consideración aunque no estimadas.

En base a estas consideraciones, procedimos a archivar el expediente.

- Queja nº. 031144. Ayuntamiento de Burriana (Castellón).

La autora de esta queja nos expone que se ha dirigido reiteradamente a esa Corporación Local solicitando la declaración de caducidad del Programa para el desarrollo de la Actuación Integrada de la Unidad de Ejecución A-35, así como la devolución de los avales y la indemnización de los gastos soportados por su mantenimiento.

El Ayuntamiento nos aceptó la siguiente recomendación: que, previa audiencia al urbanizador, se declare la caducidad del Programa de Actuación Integrada UE-A-35 y se acuerde la devolución de los avales a los propietarios afectados, incoando de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial para depurar los daños y perjuicios causados a los propietarios por el mantenimiento de los avales.

- Queja 031150 Ayuntamiento de Benicàssim (Castellón).

El interesado nos dice que tiene una vivienda ubicada en la calle (...) que se ha visto afectada por un Programa de Actuación Integrada.

Nos indica que no le consta que se hayan seguido los trámites legalmente establecidos para la aprobación de éste, ni que se hayan salvaguardado sus garantías procedimentales.

La entrega por el Ayuntamiento de la documentación referente al Programa de Actuación Integrada Benicassim Golf, motivó la finalización de nuestra investigación.

- Queja nº. 031207. Ayuntamiento de Bigastro (Alicante).

El afectado posee una finca en el término municipal de Bigastro, concretamente en la conocida como Las Cañadas, y se ha visto afectada la citada finca por un Programa de Actuación Integrada sin que, a su parecer, se hayan cumplido las garantías pertinentes, así como también nos expone que pesa sobre los afectados un coste excesivamente alto de urbanización.

Interesamos al Ayuntamiento esta documentación: las notificaciones correspondientes al PAI, al Proyecto de Reparcelación y Proyecto de Urbanización del terreno del interesado; requerimientos correspondientes a las cuotas de urbanización o, en su defecto, motivación y fase procedimental en que se encuentre este expediente.

Cerramos el expediente al comprobar que todavía no se había iniciado la gestión urbanística del ámbito territorial donde se enclavaba su parcela.

- Queja nº. 031409. Ayuntamiento de Xàbia (Alicante)

Se denuncia que unas fincas se encuentran afectadas por un Programa de Actuación Integrada que, según nos indican, les va a causar graves perjuicios en las referidas fincas a nivel económico y urbanístico, ya que al parecer está prevista la construcción de una carretera en parte de éstas, colindando supuestamente la edificación con la carretera de la Granadella.

Los referidos ciudadanos afirman que existen otras alternativas de construcción menos gravosas que, según nos indican no se han contemplado.

Pusimos fin a la investigación al comprobar que, según informe de los servicios técnicos municipales, no se ha iniciado la gestión urbanística de la unidad de Ejecución CN/10 donde se ubica su parcela mediante la aprobación del correspondiente Programa para el Desarrollo de una Actuación Integrada. Precisamente, cuando se inicie el procedimiento de aprobación del referido instrumento de planeamiento y gestión urbanística en su fase de información pública, sería el momento procedimental oportuno para exponer las alternativas de ordenación urbanística que legítimamente plantea.

- Queja nº. 031427. Ayuntamiento de Borriol (Castellón).

El ciudadano nos significa que es propietario de una finca ubicada en zona residencial ZU-8 concretamente en la Unidad de Ejecución nº 2, que ha quedado afectada por sucesivas actuaciones urbanísticas desde el año 1998 hasta la actualidad, en la que se pretende llevar a cabo su desarrollo urbanístico, al parecer sin que se haya tenido en cuenta la defensa de sus intereses que como ciudadano y particular le corresponden.

Manifiesta el interesado que las irregularidades administrativas se han sucedido cuando han acudido al Ayuntamiento de Borriol en solicitud de informe del Arquitecto Municipal, sobre la situación real y actual del proceso urbanístico, y no les plantea sino la opción de otorgar a la sociedad (...), una parte de finca que ronda los 10.000 m2., con todo lo cual se une a la propuesta económica de una empresa, que será la ejecutora de la Urbanización mediante el desarrollo del Programa de Actuación Integrada de las unidades 1 y 2, del Plan Parcial que ordena la zona.

Nos indica que no les queda otra posibilidad que no sea la venta de su propiedad, por cuanto que ellos no podrían abonar los costes necesarios para ejecutar las obras, lo cual representa una grave injusticia y discriminación, frente al abuso de poder que todo ello les comporta.

Manifiesta el interesado que por otra parte, y atendiendo que el Ayuntamiento sólo les ha facilitado una información sesgada de la problemática concurrente, se les ha dejado indefensos ante una ejecución urbanística que les grava perjudicialmente de modo ostensible y manifiesto, considerándose injustamente discriminados e indefensos.

Requerimos al Ayuntamiento esta documentación: informe sobre la instrucción y resoluciones adoptadas en los expedientes tramitados para el desarrollo urbanístico de las unidades de ejecución que afectan a su finca; las sucesivas actuaciones observadas en los procedimientos correspondientes y las distintas notificaciones practicadas al interesado, especialmente en el expediente que se tramite sobre proyecto de reparcelación, y determinación de cuotas de urbanización que les resultan aplicables; informe del Sr. Arquitecto Municipal, en el que se contemple la distribución equitativa de beneficios y cargas, así como sobre determinación de terrenos dotacionales y sistema viario, y por el que se concluya sobre la equidad, y observancia de la legalidad actualmente aplicable, en cuanto a los instrumentos de ordenación y gestión urbanística; informe jurídico por el que se examine la situación actual de la problemática expuesta por el interesado, esencialmente concerniente al abuso de derecho en que parece encontrarse el ciudadano en relación con el actuar de la Administración.

Tras la oportuna investigación, se archivó el expediente al no apreciar ninguna irregularidad administrativa.

- Queja nº. 040084. Ayuntamiento de Elche (Alicante). Investigación de Oficio.

Según noticias aparecidas en diversos medios de comunicación, la gestión urbanística del Sector E-12 previsto por el Plan General de la ciudad, que se ubica en el barrio del Toscar, motiva el desahucio de un matrimonio de ancianos que reside en un viejo edificio desde hace más de 42 años, aunque carecen de escritura de propiedad.

Al parecer, el mencionado matrimonio sólo percibe una única pensión que no alcanza los 500 euros mensuales, y se les abonará exclusivamente una indemnización equivalente a un mes de renta de alquiler de una finca de similares características que se cifra en 180 euros.

El Ayuntamiento nos informó que los afectados no tenían ningún título jurídico que les acreditase como interesados en el proyecto de reparcelación; de hecho, existía controversia en torno al mismo, la cual debería resolverse ante la jurisdicción civil. No obstante, desde el departamento de servicios sociales se les habían ofrecido las ayudas y recursos necesarios.

- Queja nº. 040102. Ayuntamiento Atzeneta d'Albaida (Valencia).

La autora de la queja nos expone su disconformidad con la valoración de su propiedad, efectuada dentro de un Programa de Actuación Integrada, ya que la superficie real expropiada no son 1.454 metros cuadrados, sino 2.213, y según informe técnico aportado por la afectada, el valor de las especies forestales a expropiar asciende a 10.868,31 euros, frente a los 5.108 euros propuestos por el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento nos aceptó la siguiente recomendación: que, previos los correspondientes informes técnicos valorativos de las plantaciones y el exceso de cabida de la finca expropiada, se intentara, nuevamente, conseguir un acuerdo amistoso con los propietarios afectados, a fin de garantizar la indemnidad de su patrimonio.

- Queja nº. 040129. Ayuntamiento Alquería del Niño Perdido (Castellón).

Los ciudadanos nos manifiestan su desacuerdo con la inclusión en el ámbito afectado de terrenos de su propiedad, por estar éstos edificados y dotados de los servicios urbanísticos inherentes a la condición de suelo urbano y solar. Entienden que de conformidad con la última jurisprudencia del TSJ de la Comunidad Valenciana, y teniendo en cuenta que estos terrenos ya finalizaron su desarrollo urbanístico, es una irregularidad flagrante su incorporación a un nuevo proceso urbanizador, quebrantando con ello el principio de la justa distribución de beneficios y cargas al beneficiar sustancialmente a aquellas fincas que se encuentran en un estado de urbanización menor.

Solicitamos al Ayuntamiento la siguiente documentación: clasificación y calificación urbanística de los terrenos que conforman el ámbito de la Unidad de ejecución, indicando en particular la situación urbanística de los terrenos propiedad de los interesados, y en caso de ser suelos urbanos, si se trata de suelo urbano consolidado o no consolidado; si los terrenos que propiedad del interesado cuentan con todos los elementos de urbanización propios de la condición de solar, la situación actual de tales servicios, así como su adecuación a la nueva ordenación aprobada; y, finalmente, las razones por las que se haya considerado oportuno incluir suelos con la condición de solar en la Unidad de ejecución.

Esta queja se encuentra actualmente en tramitación.

- Queja nº. 040431. Ayuntamiento de Orihuela (Alicante).

Los interesados no están conformes con la que consideran ejecución abusiva del Programa de Actuación Integrada, que les obliga a ceder una gran cantidad de terreno al Urbanizador.

Concluida la investigación, les indicamos a los ciudadanos que en la tramitación y aprobación del Programa de Actuación Integrada del PAU-25, se han aplicado muchas de las disposiciones legales previstas en la LRAU que esta Institución ha recomendado modificar, por lo que, en el caso de que definitivamente se recojan en el nuevo texto legal, esta Institución se encontraría legitimada para intervenir nuevamente, comunicándole, entretanto, el cierre de su expediente.

- Queja nº. 040646. Ayuntamiento de Valencia.

La propietaria de una vivienda incluida en el ámbito de la Unidad de Ejecución “Fray Mateu”, presenta escrito de queja en esta Institución manifestando que formuló unas alegaciones dentro del periodo de información pública de la alternativa técnica del Programa de Actuación Integrada, las cuales, al parecer, todavía no han sido motivadamente contestadas.

La disconformidad de la propietaria con la intención municipal de aprobar y adjudicar el Programa de Actuación Integrada de la referida Unidad de Ejecución, se justifica, entre otras, y de forma sucinta, en las siguientes razones fundamentales que nos expone: a) La vivienda se encuentra ubicada en suelo urbano consolidado por la edificación, concretamente en el número (...), cuyo desarrollo urbanístico debe acometerse mediante actuaciones aisladas, ya que los programas de actuación integrada tienen por objeto desarrollar el suelo urbanizable. Y aunque existe la posibilidad de acudir excepcionalmente a los programas de actuación integrada en suelo urbano, no se expresan las razones técnicas que motivan en este caso concreto la aprobación del programa en suelo urbano: b) Otro motivo de oposición viene referido al distinto tratamiento que el Ayuntamiento dispensa a las viviendas del inmueble sito en la esquina de la calle (...) con la calle (...), el cual se deja fuera de la unidad de ejecución, y las viviendas del edificio del número (...), que si se incluye en la unidad de ejecución, y ello, pese a encontrarse ambos edificios en idéntica situación. Se ignoran las razones que podrían justificar esta decisión, por lo que se interesa la exclusión de ambos edificios de la unidad de ejecución.

El Ayuntamiento de Valencia nos aceptó la recomendación de que, previa elaboración de los preceptivos informes técnico y jurídico que justifiquen detallada y pormenorizadamente la legalidad y conveniencia urbanística de mantener la actual delimitación de la unidad de ejecución “Fray Mateu”, y con anterioridad a la aprobación del programa, se valore razonadamente la exclusión del edificio sito en (...), dejándolo fuera del ámbito de la referida unidad de ejecución.

- Queja nº. 040837. Ayuntamiento de Burjassot (Valencia).

El autor de la queja nos significa su gran preocupación por la existencia de un proyecto urbanístico impulsado por el Ayuntamiento de reclasificar suelo actualmente rústico y de cultivo para convertirlo en suelo industrial y así ubicar un polígono industrial en la zona donde él y su padre residen en una alquería.

También nos indica que, de materializarse dicho proyecto, los costes de urbanización serían muy elevados y se verían en la necesidad de vender la tierra de cultivo para mantener la alquería donde reside él y su padre, por lo que solicita obtener información pormenorizada sobre el estado y viabilidad jurídica de la mencionada iniciativa municipal.

Se encuentra en tramitación.

- Queja nº 040847. Ayuntamiento de Burriana (Castellón).

El interesado nos dice que es propietario de unos terrenos situados en las proximidades de la Avda. (...), afectado actualmente por el desarrollo de un Programa de Actuación Integrada en el que considera no debía haber sido incluido.

En su escrito de queja manifiesta que su suelo debería tener la consideración de urbano por contar a pie de parcela con todos los servicios urbanísticos que acreditan tal condición. Además, afirma que se le indemniza con un importe irrisorio que no se ajusta en absoluto a la realidad.

Por otra parte, señala que para garantizar su participación en las obras de urbanización se le ha exigido un aval bancario por una cantidad que no es la que tiene que pagar y sin que se haya establecido una fecha para el pago, lo que le genera una situación de franca inseguridad jurídica de la que además se derivan grandes gastos financieros que no puede asumir.

Finalmente, afirma que se le pretenden adjudicar dos parcelas, una en la que está la edificación actual, y otra que no es edificable, lo que le impedirá venderla o construir en ella con grave perjuicio económico a sus intereses.

Hemos solicitado al Ayuntamiento la siguiente información: la clasificación y calificación urbanística actual de la parcela propiedad del interesado; si dicha parcela cuenta con elementos correspondientes a la condición física de suelo urbano y/o solar, y en tal caso justifiquen las razones por las que se le ha incluido en el ámbito de la Actuación Integrada; informen acerca del estado de ejecución del planeamiento urbanístico afectante a dicha parcela, indicando si se ha aprobado el Programa para el Desarrollo de Actuaciones Integradas y quién ha sido el adjudicatario; remitan la documentación justificativa de la identificación del ámbito de la actuación integrada, y las bases económicas que hayan servido para determinar los gastos de urbanización en el Programa; informen de las previsiones temporales de ejecución del programa –desde su adjudicación hasta la finalización de las obras de urbanización-, y del grado actual de

cumplimiento de tales compromisos; señalen en particular qué actuaciones o seguimientos está realizando el Ayuntamiento con el objeto de agilizar al máximo la ejecución del programa, y evitar en consecuencia la acumulación de gastos financieros innecesarios en el interesado para garantizar las cuotas de urbanización; señalen si se le ha ofrecido al interesado por parte del urbanizador la posibilidad de aplazamiento en el pago de cuotas de urbanización, sin prestación de avales, de conformidad con lo previsto en el artículo 72.E de la LRAU, y si el Ayuntamiento ha realizado alguna actuación tendente a lograr este compromiso del urbanizador; señalen si se ha aprobado el proyecto de reparcelación, o si al menos éste se ha presentado, informando de las adjudicaciones previstas a favor del interesado, y en particular, si se ha previsto la adjudicación de alguna finca o porción no edificable, en los términos indicados por el artículo 70.D de la LRAU, indicando en tal caso las razones por las que se haya efectuado.

Finalizamos las investigaciones indicándole al ciudadano que, en la medida en que había expresado su posición mediante las alegaciones correspondientes en el procedimiento de reparcelación, hemos remitido escrito al Ayuntamiento interesando que se realice una comprobación técnica específica de los servicios existentes en su parcela, a los efectos de que se le notifique una contestación fundada.

- Queja nº. 040983. Ayuntamiento de Mutxamel (Alicante).

Se denuncian lo que a juicio del promotor de la queja son graves irregularidades en la tramitación del Programa para el Desarrollo de Actuación Integrada de la unidad de Ejecución 1, en huerto de Ferraz.

Según señala, habiendo presentado la mercantil “(...)” alternativa técnica y proposición jurídico económica, la Agrupación de Interés Urbanístico “Antiguo Hort de Ferraz”, formada por el 80% de la propiedad, presentó propuesta en competencia. El Ayuntamiento, mediante acuerdo de 24 de marzo de 2003 suspendió el proceso de adjudicación del programa, debido a la pendencia de la aprobación definitiva por la CTU de la modificación puntual nº 17 de las NNSS del planeamiento municipal-ordenanza del núcleo histórico tradicional.

El interesado muestra su sorpresa de que este acuerdo se dictara precisamente el día en que estaba fijada la apertura de plicas de las proposiciones económicas, y que no se hubiera adoptado en su momento, bien cuando se inició la modificación, bien cuando se presentó el programa por la mercantil referenciada. Además, entienden que cuando se presentó dicho programa debía haberse desestimado de conformidad con el artículo 45.2.A. de la LRAU, sin generar en consecuencia mayores expectativas a terceros.

Esta situación les perjudica abiertamente pues abre la posibilidad de que la mercantil pueda presentar una propuesta distinta y posiblemente más ajustada en un futuro.

En su opinión, el procedimiento se ha suspendido indebidamente, toda vez que su alterativa técnica y propuesta jurídico económica incorpora las recomendaciones de la Dirección del Patrimonio Artístico, de tal manera que debía haberse procedido a la

adjudicación a su favor teniendo en cuenta su derecho preferente reconocido en la LRAU condicionada a la aprobación definitiva de la modificación puntual.

Finalmente, y dado que el Ayuntamiento dio un nuevo plazo de información pública para que se presentaran alegaciones a la modificación de las normas subsidiarias, dada su adaptación a los requerimientos de la CTU, presentaron alegaciones con fecha 13 de mayo de 2003, sin que todavía hayan recibido contestación alguna.

Se ha requerido al Ayuntamiento la siguiente documentación: razones por las que no se ha dado contestación expresa a las alegaciones presentadas por el interesado a la modificación puntual de las NNSS con fecha 13 de mayo de 2003, remitiendo en su caso la contestación efectuada; indiquen el estado actual del procedimiento de modificación de las normas subsidiarias afectante a la unidad de ejecución nº 1, así como del expediente de adjudicación del programa para el desarrollo de actuación integrada; señalen las razones por las que no se procedió a la suspensión de licencias y acuerdos de programación antes de la fecha en que se hizo, evitando con ello las expectativas y gastos creados tanto a la mercantil impulsora del proceso como a la Agrupación concursante; señalen las razones que justifican la suspensión del procedimiento. Indiquen en concreto por qué no se continuó seleccionando la propuesta más favorable, si bien condicionando la eficacia del acuerdo de adjudicación a la adecuación final de la propuesta seleccionada a la modificación del planeamiento en curso, tal como pretende el interesado, de ser cierto además que su propuesta se ajusta fielmente a las recomendaciones de la Consellería que impidieron la aprobación de la modificación en primera instancia.

- Queja nº. 041356. Ayuntamiento de Vilamarxant (Valencia).

Se denuncia que el Programa de Actuación Integrada “Santísimo Cristo” incurre en numerosos motivos de ilegalidad, por lo que consideran que su aprobación y ejecución constituye un evidente abuso urbanístico. En concreto, estas son las causas de impugnación: a) se incluyen dentro del PAI terrenos rústicos y terrenos consolidados por la urbanización e, incluso, solares; b) no se ha aprobado ningún instrumento de planeamiento para delimitar la unidad de ejecución, sino que ésta ha sido creada directamente por el PAI; c) el proyecto de reparación forzosa y el proyecto de urbanización no han sido aprobados por el Pleno del Ayuntamiento; d) las autoridades locales –(...)– debieron abstenerse de votar en los acuerdos de aprobación del PAI y del Proyecto de Reparcelación, por tener interés en el asunto –sus padres son propietarios de terrenos–; e) Inaplicación de la disposición transitoria quinta del RDL 1/1992, de 26 de junio, Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; f) inexistencia de homologación del sector donde se incluye la U.E.-2, ni de la cédula de urbanización.

Se encuentra en tramitación.

- Queja nº. 041463. Ayuntamiento de Bétera (Valencia).

El propietario de unos terrenos en el PAI del Sector R-16 del Plan General de Bétera, afirma que se han valorado de manera inadecuada, en cuanto el valor catastral es superior en varios euros al que se le ha fijado en el Programa. El interesado presentó alegaciones al respecto, que fueron desestimadas, no estando conforme con lo anterior.

Se encuentra en tramitación.

- Queja nº. 041492. Ayuntamiento de Almenara (Castellón).

Se manifiesta la disconformidad con el proyecto de reparcelación de una Unidad de Ejecución, señalando que desea mantener los 800 metros de su parcela bien de manera íntegra bien dividida en dos parcelas individuales de 400 m2. Discute así mismo el valor de los costes de urbanización aplicados.

En tramitación.

- Queja nº. 041507. Ayuntamiento de San Fulgencio (Alicante).

Como propietaria de una parcela y vivienda en el ámbito de la Urbanización “(...)” considera que las autoridades municipales no actúan adecuadamente con los vecinos residentes de dicha urbanización, ya que dichos ciudadanos adquirieron sus viviendas y parcelas al promotor de la urbanización que no llegó a ejecutar las infraestructuras básicas ni las zonas verdes exigibles, pero el Ayuntamiento en vez de proceder contra el mismo y ejecutar las garantías que en su día debió constituir, tan sólo hace algún tiempo se pretendió aprobar un PAI con unos costes de urbanización que ascendían entre 7 y 8 millones de pesetas por parcela que los propietarios no pueden asumir en ningún caso.

Actualmente, la urbanización, a su juicio, está totalmente abandonada por ese Ayuntamiento, al carecer de las aludidas infraestructuras básicas, en concreto, no funciona la red de alcantarillado ni existe alumbrado público pero puntualmente los vecinos satisfacen los impuestos y tasas que se les giran por el Ayuntamiento.

En tramitación.

- Queja nº. 041597. Ayuntamiento de Benicarló (Castellón).

Se afirma que el Ayuntamiento aprobó definitivamente el PAI de la Avenida de Papa Luna, a ejecutar mediante gestión directa. El plazo para su ejecución era de 5 años, ya transcurridos, y debía ejecutarse en tres fases. La primera fue ejecutada, sin embargo, la segunda sigue pendiente, a pesar de que según el calendario de ejecución preveía que dicha fase debía haberse efectuado en el cuarto trimestre de 2000.

Ha dirigido en diversas ocasiones escritos ante ese Ayuntamiento interesando la realización de las obras de la segunda fase y en particular la urbanización de la “travesía I”, sin que siquiera se le haya contestado.

En tramitación.

- Queja nº. 041729. Ayuntamiento de Castellón de la Plana.

Los propietarios afectados denuncian que, con motivo de la nueva modificación operada en el Plan General de Castellón, será posible la urbanización de un millón de metros cuadrados de suelo para viviendas en la zona noroeste de la ciudad, barrio de “Mestrets-Borriolenc”, lo que representará el derribo de unas 50 viviendas de primera residencia. Además, se les obligará a ceder el 75% del suelo y la indemnización por sus viviendas no es a precio real. Ninguna de sus alegaciones han sido aceptadas, planteando las siguientes pretensiones: que se revise la zona verde de la red primaria adscrita a la U-27, que representaría el derribo de las primeras seis viviendas, cuando existen alternativas en las mismas condiciones técnicas que lo evitarían; que se conserven dos núcleos de primeras viviendas que existen en la zona 27, evitando con ello el derribo y desalojo de muchas familias; que se revise el porcentaje de cesiones de suelo en las viviendas consolidadas.

Finalmente, para terminar con esta reseña de quejas, y teniendo en cuenta el abultado número de las existentes en materia de disciplina urbanística, hemos seleccionado, por su importancia, la queja nº. 031135, incoada de oficio, y que resulta ilustrativa como ejemplo paradigmático, transcribiendo a continuación la resolución emitida en la misma:

“El propietario de una vivienda en el edificio denominado “(...)”, sito en el Conjunto Residencial “El Atrium Beach”, resulta perjudicado por la realización de unas obras consistentes en la construcción de un hotel sin licencia, habiéndose excedido, además, del número máximo de alturas permitidas por el planeamiento, y denunciando la pasividad municipal en acordar la demolición de las mismas.

Posteriormente, esta Institución tuvo conocimiento, a través de las noticias aparecidas en diversos medios de comunicación, del fallecimiento de tres obreros que trabajaban en la construcción de dicho hotel, donde, según las informaciones aparecidas hasta el momento, podrían haberse cometido sendas infracciones en materia urbanística –al parecer se habrían elevado más plantas de las permitidas- y seguridad laboral –posible incumplimiento de la normativa de riesgos laborales-.

Estos trascendentales hechos motivaron la apertura de una investigación de oficio, al objeto de extender nuestra intervención respecto a la actuación administrativa desarrollada en el ámbito de la seguridad laboral.

Por lo que se refiere a este último aspecto, la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo de la Generalitat Valenciana, nos ha indicado que, debido a las investigaciones

penales que se están sustanciando para esclarecer el fallecimiento de tres operarios en sendos accidentes de trabajo, “los procedimientos por infracción administrativa quedaban paralizados, en virtud de lo dispuesto en el art. 3.4 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social”.

Por otro lado, en cuanto a la presunta comisión de varias infracciones urbanísticas, se ha requerido diversa información al Ayuntamiento de La Vila Joiosa y a la Conselleria de Territorio y Vivienda de la Generalitat Valenciana, a la vista de la cual se infieren los siguientes hechos importantes:

El Arquitecto-Jefe del Servicio de Área de Urbanismo del Ayuntamiento, nos refiere que “con fecha 2 de junio de 1999 fue otorgada licencia de obras para la construcción de un hotel de cuatro estrellas y galería comercial. Dicha licencia se condicionaba a una serie de aspectos entre los que cabe destacar: se condicionaba al otorgamiento de la necesaria licencia de actividad: no existe otorgada licencia de actividad; se condicionaba a la plena entrada en vigor del documento de revisión del Plan General así como del Estudio de Detalle que en aquella fecha se encontraba en tramitación: el Plan General, entonces en tramitación, contenía en su texto normativo una serie de bonificaciones aplicables a establecimientos hoteleros (incremento de edificabilidad...) que fueron expresamente excluidos del acuerdo de aprobación definitiva del Plan General. Por su parte, el Estudio de Detalle mencionado no fue aprobado; no se autorizaba el inicio de las obras hasta que fuese aportado el proyecto de ejecución y se aprobase por el Ayuntamiento: el proyecto de ejecución no se presentó (conforme al proyecto básico), y al día de la fecha no ha sido aprobado ninguno. Posteriormente, fue presentado por el promotor un nuevo proyecto de obras que modificaba totalmente el proyecto sobre el que se concedió la licencia en junio de 1999 y que es el que está en ejecución. Este proyecto ha sido objeto de informe técnico en el que se indica que la edificabilidad propuesta supera en unos 88.500 m² la permisible.

Se concluye que las obras en ejecución no poseen licencia y no se adecuan a la normativa urbanística.

Mediante los Decretos de Alcaldía núm. 627, 1076, 1392, 1744, 2592, 432 y 866, de fechas 21 de marzo, 7 de mayo, 7 de junio, 16 de julio y 13 de noviembre de 2002, y 18 de febrero y 17 de marzo de 2003, respectivamente, se ordenó sin éxito la paralización de las obras realizadas sin licencia y se requirió al presunto infractor para que en el plazo máximo de 2 meses solicitase la licencia, bajo apercibimiento de ordenar la demolición de las obras ilegales.

El Concejal de Urbanismo suscribe un escrito de fecha 8 de mayo de 2002, por el que se pone en conocimiento del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción el reiterado incumplimiento de las órdenes de paralización de las obras, por si dicho comportamiento pudiera ser constitutivo de un delito de desobediencia a la autoridad.

El referido escrito de 8 de mayo de 2002 tarda más de cuatro meses en presentarse en el Juzgado el 11 de septiembre de 2002.

El primer expediente sancionador –12/03- no se incoa hasta el 5 de marzo de 2003; sin embargo, éste se archiva el 30 de abril de 2003, al declarar la inexistencia de responsabilidad del inicialmente imputado; después, otro expediente, el 29/03, también se archiva el 27 de junio de 2003, sin conocer razón alguna que lo justifique; finalmente, el 11 de septiembre de 2003, se inicia el expediente 40/03, sin que se conozca el estado actual de su tramitación. Se afirma que “deberá iniciarse de nuevo, por haber transcurrido el plazo de seis meses para la resolución, el expediente sancionador incoado a constructor y técnico director”.

Nada se indica en el informe acerca de las multas coercitivas impuestas ni sobre las órdenes de demolición dirigidas a los presuntos responsables de la realización de las obras ilegales.

El Arquitecto de la Conselleria de Territorio y Vivienda también concluye que “las obras realizadas en la parcela R2a del Suelo Urbano TI-13 del Plan General Municipal de Villajoyosa, no se ajustan a la normativa urbanística municipal”.

Asimismo, la citada Conselleria, nos señala que “como quiera que el Ayuntamiento de La Vila Joiosa, en virtud de sus potestades legalmente atribuidas como propias en materia de disciplina urbanística por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (art. 25.2 de la LBRL y 12 y 53 de la LRJ-PAC), está actuando como Administración Pública competente en defensa de la protección de la legalidad urbanística establecida en la normativa municipal del PGOU de La Vila Joiosa, presuntamente vulnerada, con la adopción de las órdenes de paralización inmediata de las obras, esta Conselleria no puede legalmente, en el ejercicio de dichas potestades, actuar en sustitución de la Entidad Municipal, conforme determina el art. 60 de la LBRL y la Disposición Adicional Tercera, apartado 6, de la Ley del Suelo No Urbanizable.”

El Concejal Delegado de Urbanismo, en su escrito de 6 de octubre de 2003, expone que “se ha interpuesto en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Alicante, recurso núm. 251/03, contra determinadas resoluciones del Ayuntamiento por las que se ordena la suspensión de las obras de edificación ejecutadas sin licencia en la parcela R-2 del Plan Parcial La Cala”.

En este contexto, esta Institución es consciente de la limitación impuesta en el art. 17.2 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, que nos regula, en el sentido de no poder entrar en el examen individual de las quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial definitiva, debiendo suspender la investigación si se interpusiera denuncia, querrela o demanda ante los Tribunales Ordinarios sobre los mismos hechos.

Ahora bien, el mismo precepto matiza que ello no impedirá, sin embargo, investigar sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas.

Al amparo de esta posibilidad legal, y sin prejuzgar en absoluto los hechos que están siendo objeto enjuiciamiento por los Tribunales de Justicia, habría que recordar que el art. 184.3 del RD 1346/1976, de 9 de abril, Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y el art. 29.4 del RD 2187/1978, de 23 de junio, Reglamento de Disciplina Urbanística, prescriben que, si durante el plazo de 2 meses el

interesado no solicita licencia o la misma fuere denegada por ser su otorgamiento contrario a las prescripciones del Plan o de las ordenanzas, el Ayuntamiento acordará – obligación inexcusable- la demolición de las obras a costa del interesado y procederá a impedir definitivamente los usos a los que diera lugar. Si el Ayuntamiento no procediera a la demolición en el plazo de un mes, contado desde la expiración del término de 2 meses para legalizar, el Alcalde dispondrá directamente dicha demolición, a costa del interesado –de conformidad con la ejecución subsidiaria recogida en el art. 98 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común-.

Además, el apartado 4 del art. 184 de la Ley del Suelo de 1976, preceptúa que si el Ayuntamiento no procediera a la demolición en el plazo de un mes contado desde la expiración del término de dos meses para solicitar la licencia de obras o desde que la licencia fuese denegada, el Alcalde o el Gobernador Civil –actualmente, el órgano autonómico competente- dispondrá directamente dicha demolición, a costa asimismo del interesado.

Este precepto ha sido interpretado recientemente por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de junio de 2003 -recurso de casación interpuesto por la Generalitat Valenciana- en el siguiente sentido: si el Ayuntamiento deja transcurrir un plazo superior a un mes sin haber acordado la demolición, el ejercicio por la Comunidad Autónoma de la potestad de acordar la demolición de las obras ni atenta contra el principio de autonomía municipal ni precisa un requerimiento previo al Ayuntamiento en cuyo término municipal se hayan ejecutado las obras.

Simultáneamente a la demolición de las obras -y en su caso, ejecución subsidiaria a costa del obligado- y a la incoación del preceptivo expediente sancionador, la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística, en su disposición adicional novena, prescribe que “en el supuesto de incumplimiento de los acuerdos y resoluciones ordenando la realización de las obras y los trabajos precisos para la restauración de la realidad alterada o transformada, la Administración actuante podrá proceder, sin perjuicio del recurso en último término a la ejecución subsidiaria a costa del infractor, a la imposición al mismo de multas coercitivas, hasta un máximo de diez sucesivas, con periodicidad mínima mensual y por un importe, cada vez, del diez por ciento del coste previsto de las obras o de los trabajos ordenados, cuando éstos consistan en la reposición de la realidad a su estado originario, o del cinco por ciento del valor de la obra cuya demolición se haya ordenado, con un mínimo de cien mil pesetas. Dichas multas se impondrán con independencia de las retributivas de la infracción o infracciones producidas”.

Resultan concluyentes los términos del art. 52 del Reglamento de Disciplina Urbanística, al prescribir que, “en ningún caso, podrá la Administración dejar de adoptar las medidas tendentes a reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal. Las sanciones por las infracciones urbanísticas que se aprecien se impondrán con independencia de dichas medidas”; y todo ello, antes de que transcurra el plazo de prescripción de 4 años desde la total terminación de las obras (art. 9 del Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre), conforme a reiterada doctrina del Tribunal Supremo, por todas, Sentencia de 23 de junio de 1999 y 20 de junio de 2001.

Así las cosas, si bien esta Institución no puede dejar de reconocer y entender las dificultades municipales para reaccionar con prontitud ante todos los ilícitos urbanísticos que se cometen en el término municipal, tampoco puede obviarse la obligación legal que recae sobre las autoridades locales y autonómicas para restablecer la legalidad urbanística vulnerada, en el plazo máximo de 4 años desde la total terminación de las obras.

El derecho constitucional a un medio ambiente adecuado y a una vivienda digna (art. 45 y 47) exige, necesariamente, que los poderes locales y autonómicos ejerzan un control preventivo y represivo de las actividades constructivas que se realizan en el término municipal, cuya utilización irracional y descontrolada puede generar efectos perniciosos para las personas y bienes. Este bien especialmente protegido por la Constitución Española, eleva el grado de eficacia que debe exigirse a la Administración en su preservación (art. 103.1).”

El Ayuntamiento de la Vila Joiosa no aceptó injustificadamente nuestra recomendación de que resolviera, cuanto antes, los expedientes de restauración de la legalidad urbanística conculcada y sancionador, ordenando al presunto infractor la demolición de las obras ilegalizables, bajo apercibimiento de que, en caso de incumplimiento, se ejecutarán subsidiariamente a costa del obligado y se impondrán multas coercitivas independientes de la sanción principal.

La Conselleria de Territorio y Vivienda sí aceptó nuestra recomendación en el sentido de ejecutar, en caso de inactividad municipal, las competencias reconocidas en los arts. 184.4 y 228.6 de la Ley del Suelo de 1976, disponiendo la demolición de las obras y la imposición de las sanciones correspondientes.

Por último, la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo también nos aceptó la recomendación de que vigilase estrechamente la ejecución de las tareas constructivas del hotel, al objeto de garantizar la seguridad y salud laboral de las obras y evitar la causación de nuevos accidentes de trabajo.

b) Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana sobre el Agente Urbanizador.

Nuestro Alto Tribunal (TSJCV) está sentando una importante doctrina acerca de la naturaleza jurídica que une al Agente Urbanizador con la Administración, decantándose, finalmente, por entender que estamos ante un típico contrato administrativo de obras, regulado por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RDL 2/2000, de 16 de junio).

La Sala de lo contencioso-administrativo ya mantuvo la tipicidad del contrato que liga al Agente Urbanizador con la Administración en el Auto de fecha 15 de octubre de 2001, por el que se planteó la cuestión de inconstitucionalidad en relación con varios preceptos de la LRAU, en concreto con los siguientes: 29.2, 6, 10, 11 y 13; 32 c) y d); 45.2; 46.2 y 3; 47.5 y 8; 66; 67; 71 y 72.

La mayoría de los preceptos sobre los que se planteó la cuestión de inconstitucionalidad se refieren a la regulación de la adjudicación de los Programas de Actuación Integrada, en tanto que tales preceptos no armonizan con lo previsto en determinados artículos que con carácter de legislación básica se contienen en la Ley de Contratos, y en tanto en la LRAU no se exige que el seleccionado Urbanizador ostente la capacidad para contratar ni tampoco el requisito de la clasificación también previsto en ella.

También se planteaba la duda de constitucionalidad en relación con el convenio urbanístico en que se instrumenta la relación entre el Urbanizador y la Administración, y con la retribución a percibir por aquél.

Aunque la Sala en este Auto de 15 de octubre de 2001 sostenía la tipicidad del contrato que une al Urbanizador con la Administración, no se decantaba claramente por uno de los contratos típicos, sino que le atribuía características de diversos contratos, como seguidamente veremos.

Así, en el Fundamento Jurídico Tercero se dice que “en cuanto el Urbanizador gestiona indirectamente una función pública, en cuanto desarrolla una actividad que es de servicio público, participa de la condición de concesionario de un servicio público...en cuanto asume la realización de la obra de urbanización, el objeto de su cometido será el del contrato de obras, pues según el art. 120 de la Ley de Contratos se entiende por contrato de obras el celebrado entre la Administración y un empresario cuyo objeto sea la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo como dragados, sondeos, prospecciones, inyecciones, corrección del impacto medioambiental, regeneración de playas, actuaciones urbanísticas u otros análogos.”

El TSJCV también afirma que “específicamente contempla la Ley de Contratos la figura del contrato de concesión de obras públicas en su art. 130 diciendo que queda sujeto a las normas generales de los contratos de obras y, en particular, a las de publicidad de los mismos, con las especialidades previstas en el art. 139, y que el concesionario deberá ajustarse en la explotación de la obra a lo establecido en el art. 162.”

Finalmente, concluye manifestando que “todo lo expuesto permite alcanzar la conclusión de que, efectivamente, la regulación de la figura del urbanizador, y por tanto su selección, debe ajustarse a las normas contempladas en la Ley de Contratos con carácter de normas básicas, ello atendido que según el art. 149.1.18 de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva sobre la materia relativa a la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas. Siendo así, es claro que habrá de plantearse la duda de constitucionalidad respecto de aquellos preceptos de la Ley autonómica que regulen la figura del Urbanizador sin el debido ajuste con la normativa de contratos de las Administraciones Públicas de carácter básico, y ello porque, según resulta del art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional son inconstitucionales las leyes autonómicas que no se ajusten a las normas estatales que contengan legislación básica”.

No obstante estos razonamientos, el Auto del Tribunal Constitucional de fecha 16 de julio de 2002 inadmitió la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el TSJCV por defectos formales en su interposición –falta de audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal en cuanto al planteamiento de la cuestión y nula importancia de los preceptos legales cuestionados en relación con la resolución del concreto pleito en el que se planteó la cuestión-.

Es decir, el Tribunal Constitucional no enjuició sobre el fondo del asunto, por lo que dejó imprejuizada la posible inconstitucionalidad de la LRAU por vulnerar la legislación básica estatal en materia de contratos públicos.

Sin embargo, esta eventualidad no ha alterado lo más mínimo la postura sustentada por el TSJCV, ya que, con posterioridad, en varias sentencias, sigue defendiendo que el

contrato entre la Administración y el Urbanizador es un contrato típico, de tal suerte que se le deben aplicar las disposiciones de la Ley de Contratos relativas a la preparación, adjudicación, efectos y extinción.

Así, por ejemplo, en las Sentencias de 31 de enero, 5 de febrero, 10 y 14 de abril, 8 y 28 de mayo, 6 de junio, 1 de julio, y 13 de octubre, todas ellas del 2003, se anulan las adjudicaciones de los Programas por vulnerar el procedimiento establecido en la legislación estatal sobre contratación de las Administraciones Públicas, sin haberse cumplido las reglas de publicidad recogidas en esa normativa básica, y lo que constituye una importantísima novedad en este aspecto, en algunas de esas sentencias se reconoce el derecho a los recurrentes a ser indemnizados por la Administración, al haberse visto privado de la posibilidad de ser adjudicatarios de los Programas, incluyendo tanto el daño emergente como el lucro cesante.

No resulta ocioso transcribir algunos pasajes de los razonamientos jurídicos de la referida Sentencia de 5 de febrero de 2003:

“... en la medida en que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, dispone en su artículo 32 que “en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalitat Valenciana el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de contratos, en el ámbito de competencias de la Generalitat Valenciana”.

Es decir, en materia de contratación administrativa, le corresponde al Estado la legislación básica, y a la Comunidad Autónoma la de desarrollo.

De esta manera, las posibles contradicciones entre la LRAU y la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, deberán resolverse siempre desde la perspectiva de esta última, de acuerdo con lo que establece el art. 149.3 de la Constitución, al disponer que “la competencia sobre materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté expresamente atribuido a la exclusiva competencia de éstas.

La anulación del acto –adjudicación del Programa-, debida a la manifiesta inconsistencia del procedimiento para la selección del urbanizador, en la medida en que ha generado un daño, pues se ha privado a la actora de la posibilidad de ser adjudicataria del Programa que aquí se cuestiona, es una circunstancia incardinable en el supuesto de responsabilidad por anormal funcionamiento de los servicios públicos, prevista en el art. 106.2 de nuestra Constitución, y en los arts. 139 y siguientes de la Ley 30/1992, por lo que nos encontramos ante una situación indemnizable, ya que concurren todos los requisitos necesarios para ello.

Esta indemnización, en lo que se refiere a su extensión económica y contenido se concretará en ejecución de sentencia, tomando como base lo dispuesto en el núm. 5 del art. 47 de la LRAU, esto es, gastos justificados de redacción de dichas alternativas, proyectos y estudios relacionados con la Unidad de Actuación Programada...”

Ya veremos si los recursos de casación interpuestos ante el Tribunal Supremo confirman o rechazan esta doctrina del TSJCV.

c) Algunos datos estadísticos de interés.

La LRAU ha generado un fuerte incremento de la cantidad de suelo que se ha puesto en el mercado para la construcción de viviendas y otro tipo de edificaciones.

Según la información facilitada por el Instituto Valenciano de Estadística en su página web, actualizada a febrero de 2004, fácilmente se pueden comprobar los datos que seguidamente pasamos a dar cuenta.

En cuanto al número de edificios acabados en la Comunidad Valenciana, calculados según los certificados de final de obra, se ha pasado de 8.675 en 1998 a 10.256 en 2002.

Por lo que se refiere al número de viviendas acabadas, las mismas también han aumentado notablemente: 40.094 en 1998 y 58.257 en 2002.

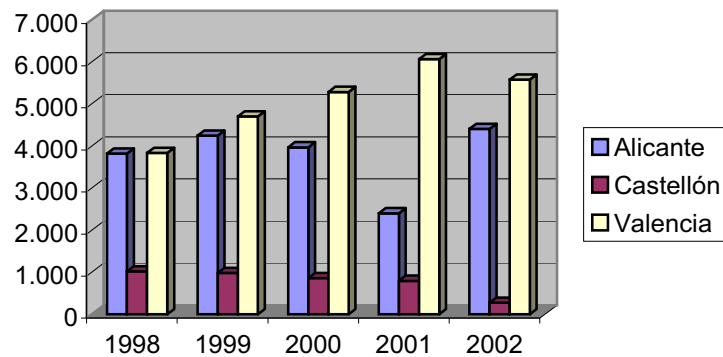
Las licencias municipales de obras concedidas para viviendas pasan de 46.787 en 1998 a 65.006 en 2002.

Como consecuencia de este fuerte incremento de los edificios y viviendas construidos, el consumo aparente de cemento prácticamente se ha duplicado de 1998 -3.889.748 toneladas- a 2002 -6.395.017-.

Certificados de final de obra: número de edificios acabados

Año	Alicante	Castellón	Valencia	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

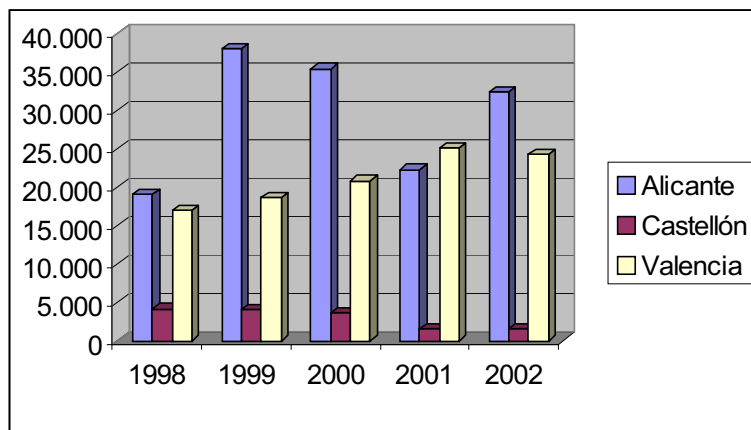
Fuentes: Ministerio de Fomento. DG de Programación Económica.



Certificados de final de obra: número de viviendas acabadas

Año	Alicante	Castellón	Valencia	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

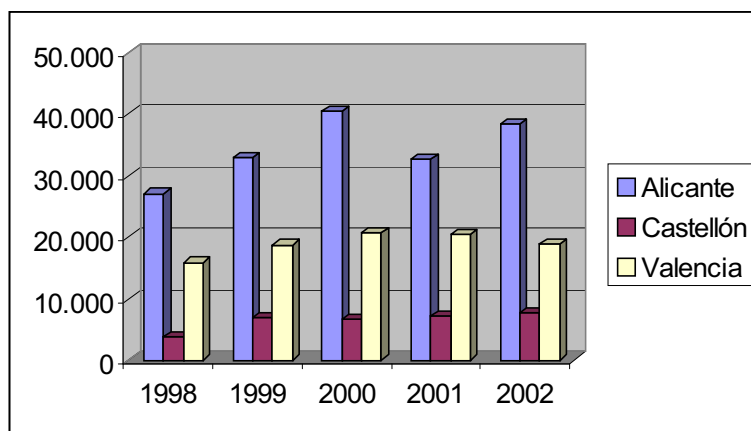
Fuentes: Ministerio de Fomento. DG de Programación Económica.



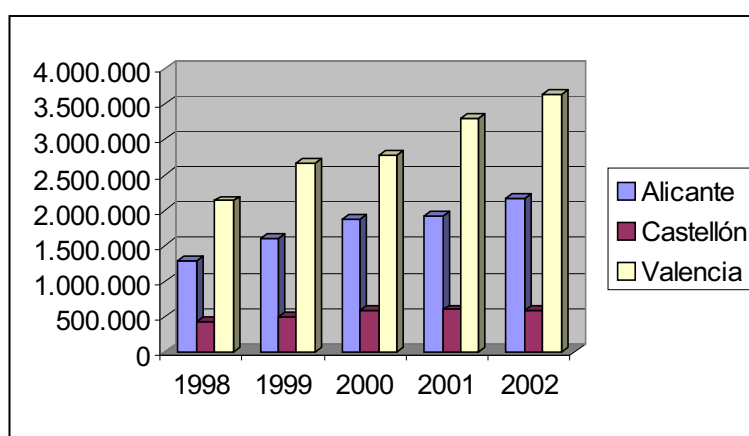
Licencias municipales de obras: número de viviendas por tipo de obra ¹				
Año	Alicante	Castellón	Valencia	C. Valenciana
1998	27.072	3.832	15.883	46.787
1999	32.926	6.840	18.755	58.521
2000	40.430	6.729	20.648	67.807
2001	32.761	7.244	20.428	60.433
2002	38.361	7.698	18.947	65.006
Nueva planta	38.582	7.751	18.998	65.331
Obras de rehabilitación	635	180	989	1.804
Obras de demolición	856	233	1.040	2.129

Fuentes: Ministerio de Fomento. DG de Programación Económica.
 Ministerio de Fomento. DG de Programación Económica *Boletín Estadístico*.

¹ Viviendas efectivamente creadas, resultado de la sumas de las viviendas de nueva planta más las viviendas rehabilitadas menos las viviendas suprimidas.



Consumo aparente de cemento (T)				
Año	Alicante	Castellón	Valencia	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
Fuente: Oficemen.				
Datos provisionales 2001 y 2002.				



En cuanto a las viviendas protegidas, se aprecia un acusado descenso desde 1998 a 2002, tanto en las calificaciones provisionales (de 9.228 se pasa a 7.994) como en las definitivas (de 12.798 a 8.996). Respecto a las viviendas protegidas de nueva construcción iniciadas, también bajan de 9.048 en 1998, a 7.982 en 2002, y las viviendas acabadas, de 13.027 a 9.211.

Calificaciones provisionales y definitivas de viviendas protegidas de nueva construcción^{1,2}				
Año	Alicante	Castellón	Valencia	C. Valenciana
Calificaciones provisionales				
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

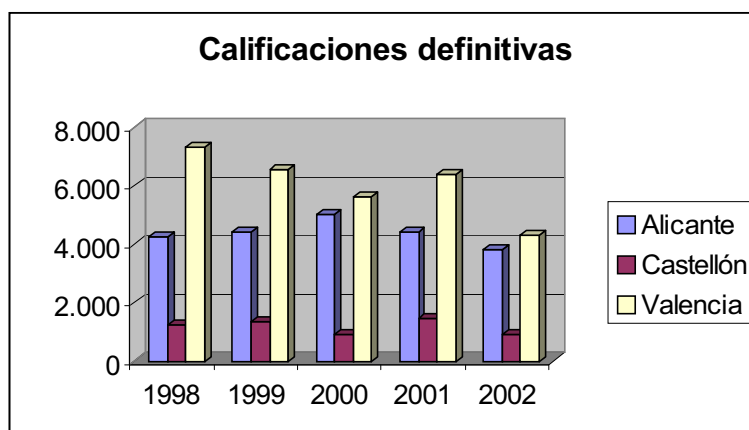
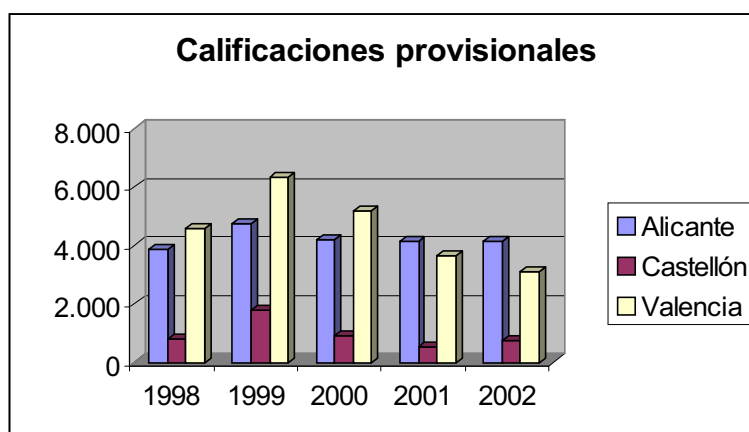
Calificaciones provisionales y definitivas de viviendas protegidas de nueva construcción ^{1,2}

Año	Alicante	Castellón	Valencia	C. Valenciana
Calificaciones definitivas				
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

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

Conselleria de Territori i Habitatge [en línea]. *Estadístiques. Conjuntura*.
 <<http://www.cop.gva.es>> [Consulta: 27 de agosto de 2003]

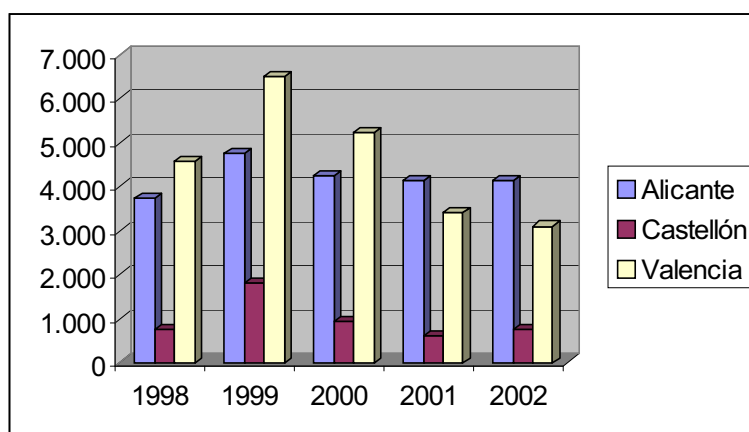
¹ Incluye viviendas con subvención en actuaciones de Rehabilitación. No incluye viviendas en actuaciones de Suelo ni de Promoción Pública.



Viviendas protegidas de nueva construcción iniciadas ¹					
Alicante	Castellón	Valencia	C. Valenciana	España	% 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

Fuentes: Ministerio de Fomento. DG de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo.
Ministerio de Fomento. DG de Programación Económica. *Boletín Estadístico*.

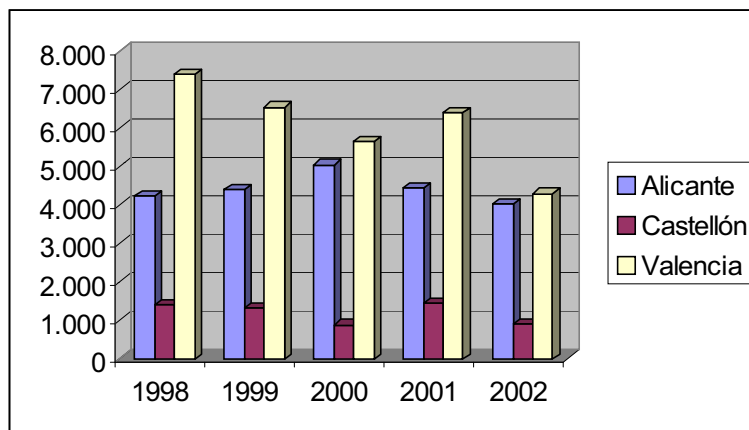
¹ Incluye las viviendas de los grupos A y B (régimen general), grupo C (régimen especial) y la cofinanciación de viviendas protegidas de Promoción Pública



Viviendas protegidas de nueva construcción acabadas ¹						
Año	Alicante	Castellón	Valencia	C. Valenciana	España	% 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

Fuentes: Ministerio de Fomento. DG de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo.
Ministerio de Fomento. DG de Programación Económica. *Boletín Estadístico*.

¹ Incluye las viviendas de los grupos A y B (régimen general), grupo C (régimen especial) y la cofinanciación de viviendas protegidas de Promoción Pública

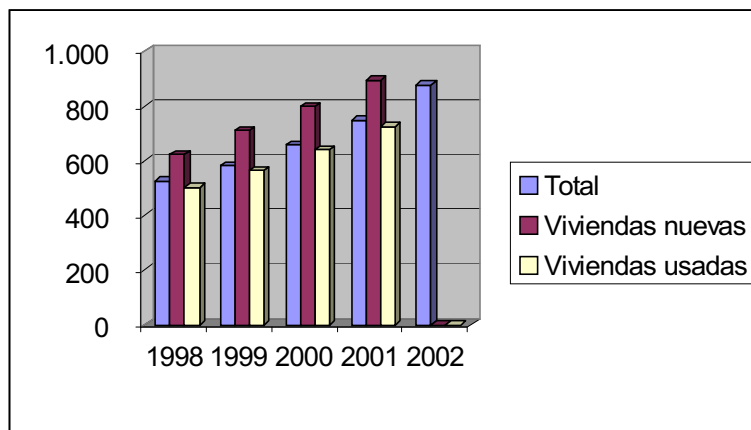


Sin embargo, la mayor oferta de solares que ha propiciado la aplicación de la LRAU no ha logrado frenar la escalada del precio de las viviendas.

El precio total ha pasado de 525 euros el metro cuadrado en 1998, a 877 euros en 2002. Y han subido tanto las viviendas nuevas (de 622 euros en 1998, a 894 en 2001) como las usadas (de 502 euros en 1998, a 726 en 2001).

Precio medio del m ² de las viviendas (euros)			
C. Valenciana			
Viviendas nuevas		Viviendas usadas	
Año 1998	622	Año 1998	502
1999	710	1999	564
2000	799	2000	639
2001	894	2001	726
2002	-	2002	-

Fuentes: 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 julio de 2003].



Precio medio del m² de las viviendas nuevas en las capitales de provincia y municipios con más de 100.000 habitantes (euros)

Año	Alicante	Castellón de la Plana	Elche	Valencia
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

Fuente: Conselleria de Territori i Habitatge [en línea]. *Estadístiques. BD Municipal*
 <<http://www.cop.gva.es>> [Consulta: 10 de julio de 2003].

