

Informe sobre la nova Llei del Sòl¹ i els criteris a seguir en matèria urbanística

Autor: Comissió Jurídica i d'Interpretació Reglamentària

Coordinador: Vicent Àlvarez Rubio

Aprovació: Ple de 27 de novembre de 2007

1. Introducció

El creixement de la població i el procés urbanitzador està plantejant una sèrie de problemes que afecten molts aspectes de la vida col·lectiva; d'especial rellevància s'ha manifestat la conveniència de garantir el desenvolupament sostenible de les nostres ciutats, especialment en allò que fa referència a la qualitat de vida, a la conservació del patrimoni arquitectònic i a la satisfacció de les necessitats i prioritats d'una societat moderna.

Per aquesta raó, l'Estat i les comunitats autònomes han legislat i adoptat mesures administratives sobre la matèria, en algunes ocasions sense una norma marc general actualitzada.

El Tribunal Constitucional, fa ja alguns anys, en concret en 1997, va sentenciar el criteri que està seguint-se, segons el qual cada comunitat autònoma pot establir el seu model urbanístic, sempre dins del marc constitucional i sense envair les competències estatals, cas de la normativa sobre expropiació forçosa i valoració del sòl, per exemple. L'Estat també pot legislar sobre drets i obligacions generals o comunes a tot el territori espanyol, sempre que es limite als principis bàsics que han de seguir tots els ordenaments autonòmics.

La legislació urbanística valenciana té les seues particularitats, i va introduir en el seu dia la figura de l'agent urbanitzador, per la qual es fa possible que l'urbanitzador siga privat i no el titular de la propietat. En la pràctica, aquesta figura

¹ Ley 8/2007, de 28 de mayor, del Suelo.

ha generat abusos i crítiques fins i tot a nivell comunitari europeu. Com veurem, la norma que comentem admet la figura de l'agent urbanitzador.

2. La nova norma i el seu àmbit

En el pròleg de la nova Llei, aprovada el 28 de maig de 2007, es diu: "el sol urbà – la ciutat ja feta—té també un valor ambiental, com a creació cultural col·lectiva que és objecte d'una permanent recreació, per la qual cosa les seues característiques han de ser expressió de la seua naturalesa, i l'ordenació ha d'afavorir-ne la rehabilitació i fomentar-ne l'ús".

Un tema d'aquesta entitat no pot ser ignorat pel Consell Valencià de Cultura, raó per la qual la Comissió Jurídica es va proposar elaborar un informe centrat en les normes que poden afectar l'àmbit patrimonial, cultural i ambiental.. El present informe, doncs, ha estat redactat des de l'òptica descrita.

Hem d'assenyalar que des d'alguns sectors doctrinals i públics s'ha plantejat que la norma envaïx algunes competències autonòmiques, i que pot afectar la Llei Urbanística Valenciana. En unes recents jornades, fetes sota el patrocini del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, el tema ha estat tractat per rellevants especialistes.

La reforma no intenta ser una reforma total urbanística, i evita, o almenys ho intenta, envair les competències autonòmiques. La seua pretensió es concretaria a fixar uns principis generals sobre l'ús del sòl i unes regles sobre la seua urbanització. Es tracta de desplegar el dret a l'habitatge i les limitacions i condicions que han d'observar-se a tot l'estat, deixant la regulació específica en mans de les autonomies. L'exposició de motius ho aclareix; estem davant d'una regulació bàsica, i per tant d'aplicació general al sòl rural i a l'urbà.

3. Els principals punts que aporta la nova Llei

La part més innovadora és la relativa a l'estatut bàsic dels drets dels ciutadans, en la qual es definixen nous drets que no figuraven en la legislació, i també les

facultats i límits dels propietaris i promotors immobiliaris. Aquesta part del text és prou innovadora i introduïx una sèrie d'elements que poden ser positius, i que en alguns casos afectarien les normes autonòmiques .

Dos aspectes en destaquen: el primer, la concreció del dret a un habitatge digne, "lliure de soroll o altres immissions contaminants de qualsevol tipus que superen els límits màxims admesos per la legislació aplicable i en un medi ambient i un paisatge adequats". El segon, garantir uns nivells d'informació superiors als que es donaven fins ara, i ampliar el dret de participació ciutadana en els instruments d'ordenació urbana, fixant l'efectiu dret de participació en l'elaboració i l'aprovació dels instruments urbanístics.

En el capítol dels deures, l'article 5, a) fixa com a deure: "Respectar i contribuir a preservar el medi ambient, el patrimoni històric i el paisatge natural i urbà, i abstenir-se en tot cas de realitzar qualsevol acte o desenvolupar qualsevol activitat no permesos per la legislació en la matèria".

En relació a la iniciativa privada en l'organització i la construcció d'immobles, es plantegen un conjunt de criteris que hauran de ser inclosos en les legislacions autonòmiques. Hi ha una referència a l'activitat urbanitzadora quan aquesta no es realitza per l'administració, cas dels actuals PAI, per a garantir la informació i la concurrència (article 6, a). Aquest punt es relaciona amb un altre, segons el qual l'ús del sòl ha de fer-se de conformitat amb l'interés general i segons el principi de desenvolupament sostenible, garantir l'ús racional dels recursos –cas de l'aigua–, la seguretat de les persones i la protecció del medi ambient.

Considerem que hi ha un notable avanç en relació a la situació actual, ja que el dret a urbanitzar es veu limitat i condicionat a un interés general i a uns criteris de sostenibilitat mediambiental.

Altres elements del text es refereixen a la reserva d'un 30% de sòl per a habitatges protegits, la preservació dels valors culturals, ambientals, arqueològics, paisatgístics, la necessitat d'informe previ de sostenibilitat de tots els plans urbanístics, la regulació de la venda forçosa per incompliment de la funció social o

no rehabilitació d'immobles, i la regulació del patrimoni municipal del sòl, al qual s'atribueix la funció de complir un fi afectat per l'habitatge social.

El tema de la reserva esmentada del 30% del sòl per a habitatges protegits exigirà una posterior regulació, ja que la Llei ha optat per aquesta mesura sense arbitrar mecanismes d'aplicació.

4. Incidència sobre la Llei urbanística valenciana

Els experts han considerat que la llei que comentem no implica importants reformes de la Llei urbanística valenciana; només caldria fer algunes adaptacions puntuals i mínimes. La reserva de sòl, un mínim del trenta per cent en cada municipi, per a habitatge social obligaria inicialment a totes les autonomies, sempre que no es produira un pronunciament jurisprudencial advers.

Quant a la controvertida figura de l'agent urbanitzador, tal com va argumentar sòlidament el Professor Mestre en les jornades del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, no ha estat qüestionada; el legislador estatal ha optat per no pronunciar-s'hi, de forma que la seua vigència continua. Una altra cosa és a l'hora de la seua aplicació a cada cas, i per tant els processos urbanitzadors han d'estar sotmesos als principis de la nova Llei: sostenibilitat, inexistència de soroll inadmissible, recursos hídrics...

La norma incorpora definitivament el principi de llibertat d'empresa en el mercat de l'obra urbanitzadora, la qual cosa, com s'ha assenyalat, és de fet acceptar la figura de l'agent urbanitzador. Això no implica que aquest pugua fer i desfer al seu arbitri, ja que l'activitat d'execució de les urbanitzacions ha d'estar sotmesa a altres principis, a uns procediments amb publicitat, concurrència i respecte dels drets, cosa aquesta darrera que en algunes ocasions ha faltat en el nostre territori.

La pràctica urbanística ha evidenciat que el concepte que s'utilitza per a justificar l'expropiació per un agent urbanitzador, tant privat com públic, o reclassificar sòl, com és el de "l'interès general", no està degudament tipificat legalment i ha permés actuacions més que discutibles, i sobretot algunes actuacions abusives contra els

titulars de béns susceptibles d'expropiar. Des del Consell Valencià de Cultura es considera convenient un major rigor i la tipificació de "l'interès general".

Conclusions

Primera .- El Consell Valencià de Cultura valora positivament els punts esmentats de la citada Llei, i considera que poden contribuir a millorar la situació actual. Això implicaria adoptar les mesures d'aplicació corresponents per part de les nostres administracions. De gran rellevància serà l'aplicació del principi de sostenibilitat mediambiental, ja que pot evitar l'excés urbanitzador.

Segona.- Les instàncies públiques haurien de fer una campanya d'informació i divulgació de l'esmentada Llei dirigida a les persones encarregades de la seua aplicació, tals com funcionaris i membres de les Corporacions Locals, i a la ciutadania, especialment per tal d'informar sobre els drets i les obligacions que marca la nova Llei.

Tercera.- En els procediments urbanitzadors, creats en la nostra normativa urbanística, cas dels que es fan per agents urbanitzadors, caldria garantir l'aplicació dels principis i criteris de la nova Llei. Igualment els municipis hauran d'anar amb compte en l'exercici de les seues competències, especialment pel que fa a la concessió de llicències urbanístiques i a l'aprovació dels plans, particularment els Plans d'Actuació Integral. Finalment, reiterem la conveniència de tipificar el concepte d'"interès general", per tal d'evitar abusos i garantir i protegir els drets de les persones.

El present informe es comunicarà a la Federació de Municipis i Províncies, al Govern Valencià i a les Corts Valencianes.