CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA

Dictamen 638/2026
Expediente 512/2026

Presidenta
Hble. Sra.
D.ª Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers
Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Lliso
D.ª M.ª del Carmen Pérez Cascales
D. Joan Carles Carbonell Mateu
D. Francisco Javier de Lucas Martín
D.ª Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General
Ilmo. Sr.
D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 16 de septiembre de 2026, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.ª Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 30 de julio de 2026 (Registro de entrada del día 31 de julio del mismo año), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Vicepresidencia Tercera y Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras, Territorio y de la Recuperación, sobre el Anteproyecto de ley del Suelo de la Comunitat Valenciana.

I
ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende que:

Único.- Con fecha 31 de julio de 2026 tuvo entrada en este Consell petición de dictamen preceptivo en relación con el Anteproyecto de Ley del Suelo de la Comunitat Valenciana.

Posteriormente, en fecha 11 de agosto de 2026, se reiteró la petición de emisión del dictamen mediante comunicación a la que se adjuntó un nuevo texto del anteproyecto.

El expediente remitido a este Consell está integrado, entre otros, por los siguientes documentos:

- Propuesta de la Dirección General para el inicio del procedimiento.

- Resolución del conseller por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del Anteproyecto.

- Documento de consulta pública previa y documentación relativa a su publicación en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.

- Aportaciones formuladas durante la consulta pública previa e informe sobre las mismas.

- Anteproyecto de Ley del Suelo de la Comunitat Valenciana, de 30 de octubre de 2025.

- Memoria justificativa del Anteproyecto, de 30 de octubre de 2025.

- Informe de necesidad y oportunidad.

- Memoria económica.

- Informe de impacto de género.

- Informe de impacto en materia de infancia y adolescencia.

- Informe de impacto en materia de familia.

- Informe sobre despoblamiento y perspectiva rural.

- Informe sobre las consecuencias informáticas.

- Documentación relativa a la remisión a la Unidad de Igualdad y a la utilización de lenguaje inclusivo.

- Documentación correspondiente al trámite de audiencia a las conselleries y demás departamentos y organismos afectados.

- Observaciones formuladas por las conselleries e informe de contestación a estas.

- Resolución por la que se somete el Anteproyecto a información pública y anuncios publicados en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.

- Alegaciones formuladas durante el trámite de información pública e informe de contestación a las mismas.

- Informe de la Delegación de Protección de Datos.

- Anteproyecto de Ley del Suelo de la Comunitat Valenciana, de 7 de abril de 2026.

- Memoria justificativa de 7 de abril de 2026.

- Informe sobre la huella de los grupos de interés.

- Solicitud e informe favorable de la Dirección General de Presupuestos.

- Solicitud de informe a la Abogacía General de la Generalitat y documentación complementaria remitida a esta.

- Informe de la Abogacía General de la Generalitat.

- Anteproyecto de Ley del Suelo de la Comunitat Valenciana de julio de 2026, con control de cambios, y versiones en castellano y valenciano.

- Informe explicativo de las modificaciones introducidas como consecuencia del informe de la Abogacía General de la Generalitat.

- Documentación relativa a la elevación del Anteproyecto al Consell.

- Solicitud e informe de coordinación informática.

- Documento complementario de corrección de erratas.

- Documentación justificativa relativa a la intervención de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

- Documento de últimas justificaciones.

- Acuerdo del Consell de 17 de julio de 2026.

- Anteproyecto de Ley del Suelo de la Comunitat Valenciana aprobado por el Consell el 17 de julio de 2026.

- Documentación relativa a la solicitud de informe a la Federación Valenciana de Municipios y Provincias y contestación de esta.

- Solicitud de informe a la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

- Nota explicativa sobre la documentación facilitada a dicha Comisión Mixta.

- Certificado del informe favorable de la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

- Dictamen 3/2026, de 7 de agosto, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana.

- Informe justificativo de las modificaciones introducidas en el Anteproyecto tras el Dictamen del Comité Econòmic i Social.

- Versión del Anteproyecto de Ley del Suelo de la Comunitat Valenciana de agosto de 2026, resultante de las modificaciones introducidas tras el Dictamen del Comité Econòmic i Social y sometida finalmente a dictamen de este Consell.

II
CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter del dictamen

El presente dictamen se emite con carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 10.2 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que somete a consulta de este órgano los anteproyectos de ley, con excepción del relativo a los Presupuestos de la Generalitat. Esta exigencia se integra en el procedimiento de ejercicio de la iniciativa legislativa del Consell regulado en el artículo 42 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, que preserva expresamente la

emisión de los dictámenes legalmente preceptivos antes de la aprobación del correspondiente proyecto de ley.

La consulta se convierte, de este modo, en un examen jurídico preventivo inserto en el proceso de formación de la iniciativa legislativa del Consell. Su objeto no es valorar la oportunidad de la opción normativa -salvo petición expresa de la autoridad consultante-, sino verificar su adecuación a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y al resto del ordenamiento jurídico, conforme al artículo 2.1 de la Ley 10/1994.

En consecuencia, el examen de este Consell debe proyectarse sobre la regularidad del procedimiento de elaboración, la suficiencia competencial y la conformidad material del Anteproyecto con el ordenamiento jurídico, así como sobre aquellas deficiencias de coherencia, certeza o técnica normativa que, por su entidad, puedan comprometer la seguridad jurídica o la correcta aplicación de la futura ley.

En relación con el plazo de emisión de dictamen, la solicitud de dictamen tuvo entrada en este Consell el 31 de julio de 2026. No obstante, la propia autoridad consultante hizo constar que el expediente no se encontraba completo, al hallarse pendientes el informe de la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias y el Dictamen del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana, comprometiéndose a remitirlos tan pronto como fueran emitidos.

De conformidad con los artículos 75.5 y 76.2 del Reglamento de este Consell, el plazo para la emisión del Dictamen quedó suspendido hasta que se completara el expediente, sin que resultara necesario efectuar un requerimiento adicional a la autoridad consultante, pues esta había advertido expresamente la falta de dicha documentación y anunciado su posterior remisión.

El informe de la Comisión Mixta fue remitido a este Consell el 3 de agosto de 2026 y el Dictamen 3/2026 del Comité Econòmic i Social, aprobado por su Pleno el 7 de agosto de 2026, se remitió en la misma fecha a esta Institución.

Finalmente, el 11 de agosto de 2026 se remitió un nuevo texto del anteproyecto de ley, quedando en esa fecha completado el expediente y levantada la suspensión del plazo para emitir el dictamen que se había acordado.

En consecuencia, el expediente no quedó completo hasta la recepción de la última de dichas actuaciones, momento a partir del cual se reanudó el cómputo del plazo para la emisión del presente Dictamen.

<u>Segunda</u>.- Sobre el título competencial de la Generalitat en materia de ordenación del territorio y urbanismo

En relación con la materia objeto del Anteproyecto, la Generalitat ostenta su título competencial principal en el artículo 49.1.9.ª del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, que le atribuye competencia exclusiva sobre *"ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda"*, en el marco de lo previsto en el artículo 148.1.3.ª de la Constitución.

Esta competencia cuenta con una consolidada continuidad en la legislación urbanística valenciana y constituye actualmente el fundamento competencial del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, cuya regulación pretende sustituir el Anteproyecto sometido a consulta.

El alcance de la competencia autonómica en materia de urbanismo fue delimitado singularmente por la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 6 a), que caracteriza el urbanismo como la disciplina jurídica de los asentamientos de población en el espacio físico y señala que *"el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (...), tales 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 añade *"la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación"*. En definitiva, la competencia urbanística comprende fundamentalmente las políticas de ordenación de la ciudad, esto es, la determinación de *"cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos"*.

La doctrina expuesta ha sido reiterada posteriormente. Así, la STC 143/2017, de 14 de diciembre, FJ 3, recuerda que las Comunidades Autónomas pueden *"fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas"*. La competencia urbanística comprende, por tanto, la configuración del modelo de ordenación y de las técnicas jurídicas necesarias para su ejecución, entre ellas el planeamiento, la gestión urbanística y la intervención administrativa sobre los usos del suelo y la edificación.

Ahora bien, el carácter exclusivo de la competencia autonómica sobre urbanismo no excluye la incidencia de las competencias que el artículo 149.1 CE reserva al Estado. La STC 61/1997, FJ 6 b) estableció a este respecto que *"la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales"* que, aun sin legitimar una regulación estatal general del régimen jurídico del suelo, pueden afectar a la materia urbanística.

Esta doctrina ha sido recogida, entre otras, por la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FFJJ 4 y 5, que parte de la coexistencia de la competencia urbanística autonómica con las competencias estatales que pueden proyectarse sobre la misma realidad material, y advierte que estas últimas no habilitan al Estado para establecer una regulación general del urbanismo, pero sí para condicionar determinados aspectos de la legislación urbanística cuando actúe legítimamente al amparo de un título competencial propio.

En este sentido, la STC 143/2017, FJ 3, precisa que el Estado no puede, al amparo de sus competencias transversales, configurar el modelo urbanístico autonómico ni predeterminar las técnicas urbanísticas mediante las cuales este haya de desarrollarse. En palabras del Tribunal, al Estado *"no le está permitido definir o predeterminar las técnicas urbanísticas que al legislador autonómico corresponde libremente arbitrar al configurar su modelo urbanístico y territorial"*. El ejercicio de los títulos estatales concurrentes debe respetar, por tanto, el ámbito propio de decisión que corresponde al legislador autonómico en materia de urbanismo.

A los efectos del Anteproyecto, resultan relevantes las competencias estatales previstas en los artículos 149.1.1.ª CE, sobre las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales; 149.1.8.ª CE, sobre legislación civil y ordenación de los registros e instrumentos públicos; 149.1.13.ª CE, sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; 149.1.18.ª CE, sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, procedimiento administrativo común, expropiación forzosa y responsabilidad administrativa; y 149.1.23.ª CE, sobre legislación básica en materia de protección del medio ambiente, además de los restantes títulos sectoriales estatales que puedan incidir sobre concretas determinaciones urbanísticas.

En ejercicio de tales títulos competenciales, el Estado ha aprobado, entre otras normas, el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLSRU). Como resulta de la doctrina constitucional, esta regulación no constituye una legislación urbanística general del Estado, sino que establece, desde los títulos competenciales que le son propios, determinadas condiciones básicas del estatuto de la propiedad del suelo, deberes vinculados a las actuaciones de transformación urbanística y reglas en materia de valoración, expropiación, responsabilidad y régimen jurídico inmobiliario.

Especial mención merece el título del artículo 149.1. 13.ª CE. La STC 143/2017, FJ 3, con remisión a la STC 141/2014, FJ 6, recuerda que no basta con que una actuación urbanística tenga relevancia económica para que su regulación pueda ampararse en dicho título estatal, sino que es necesario que presente una incidencia directa y significativa sobre la actividad

económica general. Por ello, únicamente aquellas medidas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica pueden encontrar cobertura en dicho título, que no constituye una habilitación general para regular el urbanismo.

Por otro lado, la competencia autonómica en materia de urbanismo comprende la posibilidad de establecer las normas procedimentales necesarias para el ejercicio de las potestades propias de esta materia, pero dicha regulación debe respetar las reglas del procedimiento administrativo común establecidas por el Estado. La STC 143/2017, al recordar la doctrina constitucional sobre esta cuestión, distingue entre las especialidades procedimentales derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas y de sus competencias materiales y las reglas comunes cuya regulación corresponde al Estado.

Esta delimitación resulta importante para el examen del Anteproyecto en materias tales como los plazos máximos para resolver, el silencio administrativo, la relación electrónica con la Administración, las declaraciones responsables, la revisión de actos y el ejercicio de las potestades de restablecimiento de la legalidad y sancionadora.

Asimismo, la competencia autonómica sobre urbanismo debe ejercerse respetando la legislación básica estatal de protección del medio ambiente dictada al amparo del artículo 149.1. 23.ª CE. La concurrencia de ambos títulos permite al Estado establecer las normas básicas de protección ambiental, sin que ello comporte la atribución de una competencia general para configurar el modelo territorial y urbanístico autonómico.

Por otro lado, la STC 25/2024, de 13 de febrero, FJ 3, reitera, de nuevo, que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo debe integrarse sistemáticamente con aquellas competencias estatales que, sin legitimar *"una regulación general del entero régimen jurídico del suelo"*, pueden afectar al aspecto urbanístico. La misma Sentencia precisa, respecto de los supuestos de inconstitucionalidad mediata derivados de la eventual contradicción entre una ley autonómica y la legislación básica estatal, que esta exige que la norma estatal tenga formal y materialmente carácter básico y que la contradicción entre ambas normas sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

En definitiva, este Órgano consultivo considera que la Generalitat dispone de título competencial para aprobar la regulación proyectada al amparo del artículo 49.1.9.ª del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. Dicha competencia comprende la configuración del modelo territorial y urbanístico valenciano y la regulación del régimen urbanístico del suelo, el planeamiento, la gestión y ejecución urbanística, la intervención administrativa sobre los usos del suelo y la edificación, la rehabilitación y regeneración urbana y la disciplina urbanística.

Ello se entiende, como se ha expuesto, sin perjuicio del necesario respeto de las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1 CE y de la legislación dictada en su ejercicio, cuya incidencia sobre concretos preceptos del Anteproyecto será examinada en las correspondientes observaciones al articulado.

Tercera.- Sobre el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de ley

Con carácter previo al examen del contenido del Anteproyecto procede analizar el procedimiento seguido para su elaboración, que se ha desarrollado entre septiembre de 2024 y agosto de 2026, y que se desglosa en los apartados siguientes:

1. Normativa aplicable

El procedimiento de elaboración del presente Anteproyecto se rige por la normativa propia de la Comunitat Valenciana reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa del Consell, sin que resulte procedente trasladar al mismo, como parámetro regulador de su tramitación, las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, relativas a la iniciativa legislativa y a la elaboración normativa.

La STC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 7, declaró, en este sentido, que *"el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del artículo 149.1.18 CE"* tanto en lo relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas como al procedimiento administrativo común. Así mismo, declaró que los preceptos de la Ley 39/2015 que pretendían disciplinar las iniciativas legislativas autonómicas invadían las competencias estatutariamente atribuidas a las Comunidades Autónomas para organizarse y regular la elaboración de sus propias leyes. Esta doctrina ha sido posteriormente reiterada por el Tribunal Constitucional.

El parámetro fundamental viene constituido, por tanto, por el artículo 26.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y el artículo 42 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, que atribuye al Consell el ejercicio de la iniciativa legislativa y establece que la conselleria competente elaborará el correspondiente anteproyecto, acompañado de los estudios e informes justificativos de su necesidad y oportunidad y de una memoria económica, además de exigir el informe de la subsecretaría competente y prever su elevación al Consell para que decida sobre los trámites posteriores y determine las consultas y dictámenes que procedan, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

Este régimen se completa con el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, en la redacción vigente en cada una de las fases de la tramitación; con los artículos 14, 15 y 16 de la Ley 4/2023, de 13 de abril, de participación ciudadana y fomento del asociacionismo de la Comunitat Valenciana, respecto de la participación ciudadana en la elaboración normativa; y con las normas sectoriales que imponen informes o análisis específicos.

Entre estas últimas deben mencionarse la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, cuyo artículo 26 exige informe preceptivo y vinculante de la conselleria competente en materia de hacienda sobre la adecuación de las disposiciones legales y reglamentarias a las disponibilidades presupuestarias y a los escenarios presupuestarios plurianuales; la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat, respecto del informe jurídico de la Abogacía General; la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana, respecto de la huella normativa; así como la legislación específica reguladora de los impactos en materia de igualdad, familia, infancia y adolescencia, despoblamiento, protección de datos y tecnologías de la información.

En la fase consultiva final debe destacarse la Ley 1/2014, de 28 de febrero, de la Generalitat, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana, cuyo artículo 4.1.a) atribuye a dicha institución la emisión de dictamen previo, preceptivo y no vinculante sobre los anteproyectos de ley que regulen materias económicas, sociolaborales y de empleo; la normativa reguladora de la cooperación entre la Generalitat y las entidades locales; y, finalmente, el artículo 10.2 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que establece el carácter preceptivo del presente dictamen.

Debe tenerse presente, por otro lado, la Ley 3/2026, de 29 de junio, que modificó durante la tramitación del presente Anteproyecto diversos aspectos del procedimiento de elaboración normativa y, entre otros, el Decreto 24/2009 y la Ley 10/2005. Dicha reforma incorporó al artículo 49 del Decreto 24/2009 la previsión expresa de remisión al Consell Jurídic Consultiu de los anteproyectos de ley.

2. Memoria del Análisis de Impacto Normativo

El expediente no incorpora una Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN), cuyo régimen, establecido por el artículo 10 de la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, adquirió efectividad cuando el procedimiento se encontraba ya en tramitación.

El procedimiento se inició el 16 de septiembre de 2024 y, antes de la efectividad del nuevo régimen derivado de la citada Ley, se habían elaborado separadamente los principales documentos que la MAIN viene a sistematizar. Además, ni la Ley 6/2024 ni la posterior Ley 3/2026 establecieron un régimen transitorio que impusiera la elaboración sobrevenida de una MAIN para los procedimientos ya iniciados.

En el mismo sentido se pronunció la Abogacía General de la Generalitat en su informe de 23 de junio de 2026. Así, atendidas la fecha de iniciación y el estado de tramitación del procedimiento, así como la ausencia de una previsión transitoria en sentido contrario, no resulta exigible la elaboración sobrevenida de una MAIN ni del informe específicamente vinculado a esta previsto en el artículo 10 de la Ley 6/2024, al tratarse de un aspecto procedimental.

3. Iniciación del procedimiento y consulta pública previa

El expediente se inicia mediante propuesta del director general de Urbanismo, Paisaje y Evaluación Ambiental, de 16 de septiembre de 2024, en la que se propone iniciar el procedimiento para la reforma de la legislación urbanística y de ordenación del territorio de la Comunitat Valenciana, someter la iniciativa a consulta pública previa durante un mes y encomendar su tramitación a dicho centro directivo.

En la misma fecha, 16 de septiembre de 2024, el conseller competente dictó la correspondiente Resolución de inicio, acordando formalmente las anteriores actuaciones.

Con carácter previo a la elaboración del texto se sustanció la consulta pública previa, mediante documento suscrito por la Dirección General el 17 de septiembre de 2024, que fue objeto de anuncio en el DOGV núm. 9939, de 18 de septiembre de 2024, concediéndose un plazo de un mes para efectuar aportaciones.

El trámite encuentra su cobertura específica en los artículos 14 y 15 de la Ley 4/2023, relativos a la participación en la elaboración normativa y a la consulta pública previa.

4. Elaboración del primer Anteproyecto y documentación justificativa

Como resultado de las actuaciones anteriores se elaboró una primera versión completa del Anteproyecto de ley del Suelo de la Comunitat Valenciana, de 30 de octubre de 2025, acompañada de la correspondiente Memoria justificativa de 30 de octubre de 2025.

El expediente incorpora asimismo el correspondiente informe de necesidad y oportunidad, dirigido a justificar la necesidad de la intervención legislativa y la opción por una nueva ley, dando así cumplimiento a la exigencia contenida en el artículo 42 de la Ley 5/1983 y al Decreto 24/2009.

Con fecha 27 de noviembre de 2025 se incorporó la Memoria económica, que analiza las consecuencias presupuestarias de la iniciativa y concluye sustancialmente que su aprobación no determina por sí misma un incremento inmediato del gasto imputable a la conselleria promotora.

5. Informes sobre impacto por razón de género, impacto sobre la familia, infancia y adolescencia

Con fecha 27 de noviembre de 2025 fueron emitidos por la Dirección General promotora los informes relativos al impacto por razón de género, impacto sobre la familia e impacto sobre la infancia y adolescencia. El informe de impacto de género concluye que el impacto del Anteproyecto es *"desde la perspectiva de las políticas de género, neutro"* y que no contiene disposiciones que menoscaben el principio de igualdad entre mujeres y hombres, alcanzándose conclusiones semejantes en los restantes informes.

La Abogacía General de la Generalitat manifestó en su informe de 23 de junio de 2026 que el contenido de estos informes es sustancialmente coincidente y las conclusiones alcanzadas no vienen precedidas, en los propios informes, de un examen diferenciado de la incidencia que las determinaciones del Anteproyecto puedan producir en cada uno de los ámbitos considerados.

Este Consell ha advertido reiteradamente sobre la insuficiencia de los informes de impacto que se limitan a formular declaraciones genéricas o rituales. Así, en el Dictamen 407/2018, de 20 de junio, señaló que *"no resulta infrecuente que este Consell Jurídic verifique que (...) los preceptivos informes sobre el impacto de género, el impacto en la protección del menor y la adolescencia, en la familia [...] sean todos ellos idénticos (...) mediante la formulación de una declaración ritual"*.

Asimismo, en el Dictamen 310/2018, de 10 de abril, este Consell recordó que, para que los informes de impacto resulten efectivos, deben contener datos suficientes que permitan analizar la situación existente en el ámbito en el que la norma va a desplegar sus efectos y determinar, a partir de ellos, si el impacto de la regulación proyectada es positivo o negativo. En igual sentido, el Dictamen 264/2017 advirtió que *"la falta de un estudio más pormenorizado plasmado en los impactos de género impide que las políticas públicas puedan adoptar las medidas adecuadas para reequilibrar las diferencias por razón de sexo"*.

No obstante, esta deficiencia formal de los informes específicos debe ser matizada a la vista del conjunto del expediente. Así, el apartado 4.6 de la Memoria justificativa de octubre de 2025, bajo la rúbrica "Impacto de género, adolescencia e infancia", contiene un análisis sustantivo de la incidencia del Anteproyecto en estos ámbitos. En él se examinan, entre otros aspectos, los efectos de la ordenación urbanística sobre la accesibilidad y rehabilitación de las viviendas, las cargas de cuidado, la proximidad de servicios y equipamientos, los desplazamientos cotidianos, la seguridad del espacio público y los itinerarios de menores, así como la situación de las familias monoparentales y de las personas cuidadoras. Así, la Memoria señala que determinadas medidas de rehabilitación y accesibilidad *"alivia[n] cargas de cuidado y mejora[n] la salubridad y el confort del hogar"* y destaca que la simplificación administrativa puede beneficiar especialmente a *"familias monoparentales y cuidadores con cargas intensas"*.

La Memoria analiza igualmente los efectos de la proximidad de servicios y equipamientos sobre la conciliación, señalando que permite reducir desplazamientos y tiempos asociados a tareas de acompañamiento *"que soportan en mayor medida las mujeres"*, y vincula las políticas de suelo con la creación de equipamientos destinados a cuidados, espacios libres, áreas de juego y conectividad peatonal segura. Finalmente, concluye expresamente que *"el anteproyecto es neutro en términos de igualdad formal y positivo en su impacto material sobre mujeres, niñas, niños y adolescentes"*.

Este análisis se reproduce sustancialmente en la Memoria justificativa correspondiente a la versión de abril de 2026 y fue posteriormente invocado por el órgano promotor al dar respuesta a las observaciones formuladas por la Abogacía General.

Por consiguiente, la insuficiencia apreciada radica solo en que ese análisis no fue trasladado e individualizado en cada uno de los informes específicos. Hubiera sido conveniente que estos exteriorizasen, de forma diferenciada y atendiendo al ámbito material propio de cada uno de ellos, los elementos de análisis y las razones que sustentan sus respectivas conclusiones.

No obstante, no se formula objeción jurídica.

6. Otros Informes exigidos por la legislación sectorial.

En igual fecha, 27 de noviembre de 2025, fueron emitidos por la Dirección General promotora el informe sobre despoblamiento, así como el informe sobre las consecuencias informáticas de la iniciativa.

Consta, igualmente, el informe de la Delegación de Protección de Datos de 12 de diciembre de 2025, que formula diversas observaciones respecto de

los tratamientos de datos personales asociados a la futura regulación y a la necesidad de respetar los principios de necesidad, proporcionalidad y minimización. Las observaciones tuvieron incidencia en la elaboración posterior, figurando en la versión final del Anteproyecto una disposición adicional específicamente dedicada a la protección de datos personales.

En fecha 31 de julio de 2026 se emitió el informe de coordinación informática por la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Consta, asimismo, la solicitud de observaciones e informes a las consellerias, direcciones generales y demás órganos y organismos cuyas competencias podían resultar afectadas por la futura regulación.

7. Información pública y audiencia ciudadana

Mediante Resolución del director general de Urbanismo, Paisaje y Evaluación Ambiental de 9 de diciembre de 2025 se acordó someter el Anteproyecto a información pública y audiencia, en cumplimiento de la normativa autonómica de participación ciudadana.

La resolución fue objeto de publicación en el DOGV núm. 10276, de 8 de enero de 2026, concediéndose un plazo de un mes, contado desde el día siguiente a la publicación, para la formulación de observaciones y alegaciones.

La actuación responde a las exigencias de los artículos 14 y 16 de la Ley 4/2023, que regulan la audiencia ciudadana como fase de participación en la elaboración de normas y exigen la posterior consideración de las aportaciones recibidas.

Las alegaciones presentadas durante la información pública fueron objeto de examen individualizado por el órgano promotor.

El informe de contestación a las observaciones formuladas por las distintas consellerias, relativo también al texto de 7 de abril de 2026, consta firmado el 7 de mayo de 2026 y contiene una respuesta individualizada a las propuestas formuladas por los distintos departamentos.

Consta, asimismo, la Memoria justificativa correspondiente a la versión de 7 de abril de 2026.

De la documentación examinada resulta la realización de los trámites de consulta interdepartamental, información pública y audiencia, y una valoración de las observaciones y alegaciones recibidas, varias de las cuales determinaron modificaciones en las sucesivas versiones del Anteproyecto.

8. Huella de los grupos de interés

El expediente incorpora asimismo el correspondiente Informe sobre la huella de los grupos de interés, suscrito por el subsecretario el 8 de abril de 2026, destinado a documentar la eventual incidencia de la actividad de los grupos de interés sobre la elaboración de la iniciativa normativa, conforme a la Ley 25/2018 y su normativa de desarrollo.

9. Informe de la Dirección General competente en materia presupuestaria

Consta el Informe de la Dirección General de Presupuestos de 4 de mayo de 2026, suscrito por su directora general, que informa favorablemente el Anteproyecto a los efectos del artículo 26.1 de la Ley 1/2015.

10. Informe de la Abogacía General de la Generalitat

La Abogacía General de la Generalitat emitió un extenso Informe jurídico de 23 de junio de 2026, referencia C/I/4970/2026-CPTOM/90/2026, suscrito por su directora general.

El informe examina –como posteriormente se verá– el procedimiento de elaboración, la competencia de la Generalitat y numerosos aspectos del articulado, formulando diversas observaciones jurídicas.

Con posterioridad se elaboró un informe explicativo, de 14 de julio de 2026, de los cambios introducidos tras el informe de la Abogacía General.

11. Actuaciones finales y acuerdo del Consell

Tras el informe de la Abogacía se elaboró la versión de 17 de julio de 2026. Figuran asimismo en el expediente un documento complementario relativo a erratas, de 15 de julio de 2026, y un documento de últimas justificaciones, de 16 de julio de 2026, que revisan el texto antes de su elevación al Consell.

El 17 de julio de 2026, el Consell adoptó el correspondiente acuerdo respecto del Anteproyecto, disponiendo la continuación de su tramitación y la solicitud de los informes y dictámenes procedentes, así como su posterior nueva elevación al Consell una vez cumplimentados dichos trámites.

Esta actuación responde a lo establecido por el artículo 42 de la Ley 5/1983, conforme al cual corresponde al Consell decidir sobre los trámites posteriores del Anteproyecto y determinar las consultas y dictámenes que proceda recabar, sin perjuicio de aquellos que sean legalmente preceptivos.

12. Intervención de las entidades locales

La incidencia de la norma proyectada sobre las competencias urbanísticas municipales determinó la apertura de una fase específica de participación institucional de las entidades locales.

Consta la solicitud de informe a la Federació Valenciana de Municipis i Províncies y su contestación, suscrita por su secretario general, el 27 de julio de 2026. La Federación señala que el artículo 42 de la Ley 5/1983 no le atribuye directamente una función informante en esta fase del procedimiento y remite al cauce institucional constituido por la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

A tal efecto se elaboró un Informe sobre el respeto a la autonomía local, de 27 de julio de 2026, en el que se concluye que el Anteproyecto configura "un modelo claramente respetuoso con la autonomía municipal" y representa "una evolución favorable para los municipios respecto del TRLOTUP".

Mediante escrito del subsecretario, de 27 de julio de 2026, se solicitó formalmente la convocatoria de la Comisión Mixta, "a efectos del estudio y emisión del preceptivo informe relativo al Anteproyecto de ley", invocándose los artículos 3 y 4 del Decreto 81/2008, de 6 de junio, del Consell.

Consta certificación del secretario de la Comissió Mixta de Cooperació entre la Generalitat i la Federació Valenciana de Municipis i Províncies, en el que se señala que, en la sesión plenaria del 3 de agosto de 2026, se emitió informe favorable al Anteproyecto de ley del Suelo de la Comunitat Valenciana.

13. Dictamen del Comité Econòmic i Social

Tras el acuerdo del Consell de 17 de julio de 2026 se solicitó el dictamen del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana (CES), de conformidad con el artículo 4.1.a) de la Ley 1/2014, que atribuye al Comité la emisión de dictamen previo, preceptivo y no vinculante sobre los anteproyectos de leyes que regulen materias económicas, sociolaborales y de empleo de competencia autonómica.

El dictamen ha sido emitido en la sesión el día 7 de agosto de 2026.

14. Remisión al Consell Jurídic Consultiu de la versión normativa propuesta identificada como "ANTEPROYECTO DE LEY DEL SUELO DE LA COMUNITAT VALENCIANA. Versión tras dictamen CES para CJC. Agosto 2026".

<u>Cuarta</u>.- Participación pública, incidencia de los informes emitidos y evolución del Anteproyecto durante su tramitación

Dada la extensión de la regulación proyectada y las modificaciones experimentadas por el Anteproyecto durante su elaboración, este Consell considera conveniente efectuar una consideración conjunta sobre los trámites de participación pública, la incidencia de los principales informes incorporados al expediente y la evolución de las sucesivas versiones del texto.

Esta consideración no pretende reproducir exhaustivamente la totalidad de las actuaciones que integran el expediente, sino dejar constancia de las principales cuestiones suscitadas durante la participación pública y de aquellas observaciones e informes que permiten explicar la evolución del texto hasta la versión de agosto de 2026 sometida a dictamen.

1. <u>Consulta pública previa y texto sometido a información pública</u>

La elaboración de la norma estuvo precedida del trámite de consulta pública previa. Según el informe incorporado al expediente, durante esta fase se recibieron 55 aportaciones a través del portal GVA Participa y otras cinco por distintos medios, procedentes de administraciones locales, colegios profesionales, asociaciones y entidades, profesionales y particulares.

Las aportaciones pusieron de manifiesto posiciones diversas acerca de la reforma. Junto a propuestas dirigidas a simplificar procedimientos, reducir cargas y flexibilizar determinadas técnicas urbanísticas, se formularon otras que incidían en la necesidad de preservar la estabilidad y seguridad jurídica del ordenamiento, la protección del suelo no urbanizable y de los valores territoriales y ambientales y las garantías de participación pública.

Tras esta fase se elaboró la versión de 30 de octubre de 2025, posteriormente sometida a información pública, integrada por 312 artículos, 2 disposiciones adicionales y 15 disposiciones transitorias, además de una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

2. <u>Información pública y revisión posterior: versión de 7 de abril de 2026</u>

El Anteproyecto de 30 de octubre de 2025 fue sometido a información pública y audiencia, constando en el expediente la resolución y los anuncios correspondientes, las alegaciones presentadas y el informe elaborado para su contestación. Se recabaron asimismo observaciones de las distintas consellerias y de otros órganos y organismos y se incorporó la documentación relativa a la huella de los grupos de interés.

Se formularon observaciones sobre la seguridad jurídica y estabilidad del sistema urbanístico; la simplificación administrativa y las garantías que debían acompañarla; la evaluación ambiental; la protección y régimen de usos del suelo no urbanizable; la iniciativa privada en el planeamiento y su ejecución; la vivienda protegida y la disponibilidad de suelo destinado a ella; la accesibilidad universal; la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística; la distribución de competencias administrativas; los instrumentos de ordenación territorial y urbanística; la gestión y ejecución del planeamiento; y el régimen de intervención administrativa sobre los usos del suelo y la edificación.

El informe de contestación muestra que las aportaciones recibieron distinto tratamiento. Así, algunas fueron estimadas total o parcialmente y se tradujeron en modificaciones concretas del texto, mientras que otras fueron rechazadas o no determinaron modificaciones normativas.

Entre las primeras se encuentran las formuladas por el CERMI Comunitat Valenciana en materia de accesibilidad, que tuvieron reflejo en los artículos 6, 18.3, 19.2 y 236.1.c), así como la propuesta de la Diputación Provincial de Castellón, cuya aceptación se proyectó sobre el artículo 244.1.

Especial trascendencia tuvieron determinadas propuestas de la Confederación Empresarial de la Comunitat Valenciana (CEV) en materia de vivienda protegida. La propuesta de permitir temporalmente, sin previa modificación del planeamiento y bajo determinadas condiciones, un incremento de hasta el 10 por ciento de la edificabilidad y, cuando existiera una limitación expresa, de hasta el 20 por ciento del número máximo de viviendas en parcelas sin edificar destinadas a vivienda protegida fue acogida *"en lo sustancial"* y dio lugar a la disposición adicional sexta de la versión de abril, antecedente de la actual disposición adicional séptima. Asimismo, la propuesta relativa a la transformación de parcelas y edificios destinados a uso terciario de oficinas para su utilización como vivienda protegida fue estimada parcialmente y dio lugar a la disposición adicional séptima de aquella versión, actual disposición adicional octava.

La versión de 7 de abril de 2026 pasó así a comprender 327 artículos, 9 disposiciones adicionales y 17 disposiciones transitorias. Este incremento no respondió únicamente a la introducción de nuevas previsiones, sino también al desdoblamiento, sistematización y desarrollo de regulaciones ya presentes en el texto anterior.

Así ocurrió con el plan especial de iniciativa pública para vivienda protegida. El artículo 103.2 de la versión de octubre de 2025 ya contemplaba esta figura, pero la versión de abril extrajo su regulación de aquel precepto y la dotó de autonomía en el artículo 108.

La versión de 7 de abril de 2026 incorporó, asimismo, en su artículo 29, una regulación específica del Plan de acción territorial sectorial de vivienda protegida y completó el régimen transitorio mediante las disposiciones transitorias decimosexta y decimoséptima, relativas, respectivamente, a la regularización de determinadas actividades industriales, productivas y terciarias o de servicios existentes en suelo no urbanizable y al régimen transitorio de las entidades colaboradoras urbanísticas.

3. Informe de la Abogacía General y revisión jurídica posterior: versión de 17 de julio de 2026

La versión de 7 de abril de 2026 es la versión anterior al Informe de la Abogacía General de la Generalitat, emitido el 23 de junio de 2026. En dicho informe se efectuó un amplio examen del Anteproyecto desde las perspectivas competencial, procedimental y sustantiva.

Sus observaciones afectaron, entre otras materias, a la autonomía local y la distribución de competencias; los instrumentos territoriales supramunicipales; la evaluación ambiental estratégica y su adecuación a la legislación básica estatal; el suelo no urbanizable; el planeamiento; la gestión y ejecución urbanísticas; los patrimonios públicos de suelo; las licencias y declaraciones responsables; la protección y restablecimiento de la legalidad y la disciplina urbanísticas; y diversas previsiones adicionales y transitorias.

El órgano promotor elaboró un informe específico de contestación a las observaciones de la Abogacía, en el que diversas consideraciones fueron acogidas total o parcialmente y determinaron modificaciones del texto, mientras que otras fueron rechazadas motivadamente o consideradas susceptibles de desarrollo reglamentario.

Especial importancia presenta en esta fase la evolución de los proyectos habitacionales locales (PHL). La versión de abril de 2026 había incorporado en su disposición adicional quinta una regulación unitaria de esta figura.

Tras observaciones de la Abogacía y las actuaciones desarrolladas en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, respecto de la regulación vigente de los PHL, primero contenida en el Decreto-ley 14/2025 y posteriormente en la Ley 3/2026, la disposición adicional quinta de la versión de 7 de abril de 2026 se desdoblo en dos: la disposición adicional quinta quedó referida a los PHL promovidos por los municipios y una nueva disposición adicional sexta pasó a regular separadamente los promovidos por la Generalitat, incorporándose previsiones destinadas a precisar sus efectos sobre la ordenación urbanística y la intervención de las entidades locales.

Debe destacarse, además, la incorporación de la disposición transitoria decimoctava, destinada a asegurar la continuidad de determinadas previsiones del TRLOTUP cuyo contenido, por su naturaleza, se remite al posterior desarrollo reglamentario, evitando que la derogación del texto refundido pudiera generar una discontinuidad normativa hasta la aprobación de los correspondientes reglamentos.

Por otro lado, la versión de julio de 2026 amplió la regulación legal de la Agencia Valenciana de Protección del Territorio, ya contemplada en el artículo 310 de la versión de octubre de 2025 y en el artículo 325 de la versión de abril de 2026. En esta última se había optado por una regulación legal reducida que, como consecuencia de la derogación del TRLOTUP, comportaba que una parte del régimen de la Agencia, hasta entonces establecido con rango legal en los artículos 291 a 310 de dicho texto refundido, quedase remitida al desarrollo reglamentario.

Advertida esta cuestión por la Dirección General competente en materia de presupuestos en su informe de 16 de diciembre de 2025, la versión de 17 de julio de 2026 recuperó con rango legal los elementos esenciales de dicho régimen mediante los artículos 327 a 338 proyectados.

La versión asumida por el Consell el 17 de julio de 2026 quedó integrada, en consecuencia, por 338 artículos, 10 disposiciones adicionales, 18 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

4. Dictamen del Comité Econòmic i Social y versión de agosto de 2026

Sobre la versión de 17 de julio de 2026 emitió el Pleno del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana, por unanimidad, el Dictamen 3/2026, de 7 de agosto de 2026.

Sus observaciones se dirigieron fundamentalmente a precisar determinadas previsiones y reforzar algunos de los objetivos del Anteproyecto, especialmente en materia de medio rural y actividad agraria, proporcionalidad de las limitaciones sobre el suelo no urbanizable y vivienda protegida.

Varias de ellas fueron aceptadas y trasladadas a la versión de agosto en los artículos 10.4.g), 13.3, 53, 55.2, 57 y 76.4, introduciéndose precisiones relativas a la compatibilidad de la infraestructura verde con la actividad agraria, la objetivación de determinados riesgos, la preservación de la función productiva agraria, la proporcionalidad de las restricciones sobre los suelos de valor agrario y la integración paisajística de las actuaciones sobre arquitectura rural tradicional.

En materia de vivienda protegida, el CES propuso asimismo modificar las medidas que tenían su antecedente en las propuestas formuladas por la CEV durante la información pública. La actual disposición adicional séptima amplió su aplicación a determinadas parcelas residenciales no reservadas inicialmente a vivienda protegida, siempre que la actuación resultante quedase íntegramente sometida a protección pública; mientras que la disposición adicional octava pasó a permitir que la transformación de oficinas en vivienda protegida pudiera comprender partes funcionalmente autónomas del edificio.

Como consecuencia de las observaciones del CES se incorporó una disposición adicional novena, que establece un régimen excepcional y temporal de reservas de aparcamiento para actuaciones destinadas íntegramente a vivienda protegida y que la documentación justificativa conecta con las medidas contempladas en las disposiciones adicionales séptima y octava.

La versión de agosto de 2026 contiene, por tanto, los 338 artículos y 18 disposiciones transitorias, 11 disposiciones adicionales, una derogatoria y tres finales.

En definitiva, la versión de agosto de 2026 sometida a dictamen de este Órgano consultivo es el resultado de una tramitación sucesiva en la que las aportaciones formuladas durante la participación pública, los informes emitidos y las restantes actuaciones desarrolladas en el procedimiento han determinado el texto definitivo remitido a esta Institución.

Por ello, las observaciones formuladas durante la tramitación respecto de redacciones anteriores únicamente resultan determinantes para el presente Dictamen en la medida en que la cuestión advertida subsista en el texto de agosto de 2026, sin perjuicio de que tales alegaciones e informes, constituyan elementos relevantes para determinar el origen y la justificación de las soluciones normativas finalmente adoptadas.

<u>Quinta</u>.- Estructura del Anteproyecto de ley

El Anteproyecto se estructura en una Exposición de Motivos, un Título Preliminar y seis Títulos, que agrupan, como se ha expuesto, 338 artículos, seguidos de once disposiciones adicionales, dieciocho disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Su estructura sistemática es la siguiente:

TÍTULO PRELIMINAR (artículos 1 a 9)

TÍTULO I. Ordenación territorial (artículos 10 a 36)

Capítulo I. Principios y directrices generales (arts. 10 a 19)
Sección 1.ª La infraestructura verde y el paisaje (arts. 10 a 12)
Sección 2.ª Criterios de ocupación del suelo (arts. 13 a 19)
Capítulo II. Instrumentos de ordenación territorial (arts. 20 a 33)
Sección 1.ª Determinaciones generales (art. 20)
Sección 2.ª La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (arts. 21 a 26)
Sección 3.ª Los planes de acción territorial (arts. 27 a 33)
Capítulo III. Los proyectos de interés autonómico (arts. 34 a 36)

TÍTULO II. Estatuto de la propiedad del suelo (artículos 37 a 80)
Capítulo I. Principios generales del estatuto del derecho de propiedad (arts. 37 a 42)
Capítulo II. Derechos y deberes del propietario del suelo (arts. 43 a 52)
Capítulo III. Régimen del suelo no urbanizable (arts. 53 a 80)
Sección 1.ª El suelo no urbanizable y clases (arts. 53 a 56)
Sección 2.ª Régimen de propiedad del suelo no urbanizable (arts. 57 a 59)
Sección 3.ª Ordenación y gestión del suelo no urbanizable (arts. 60 a 66)
Sección 4.ª Las declaraciones de interés comunitario (arts. 67 a 74)
Sección 5.ª Los núcleos rurales tradicionales y las edificaciones de arquitectura tradicional (arts. 75 y 76)
Sección 6.ª Órdenes individualizadas de minimización y proyectos de obras públicas para minimizar impactos de grupos o núcleos de edificaciones irregulares (arts. 77 a 80)

TÍTULO III. Planeamiento urbanístico (artículos 81 a 146)
Capítulo I. Los instrumentos de planeamiento (arts. 81 a 114)
Sección 1.ª Disposiciones comunes (arts. 81 a 88)
Sección 2.ª El plan general (arts. 89 a 95)
Sección 3.ª El plan pormenorizado (arts. 96 a 98)
Sección 4.ª El plan parcial (arts. 99 a 101)
Sección 5.ª El plan de reforma interior (arts. 102 a 104)
Sección 6.ª El catálogo de protecciones (arts. 105 y 106)
Sección 7.ª El plan especial (arts. 107 a 109)
Sección 8.ª El estudio de detalle (arts. 110 y 111)
Sección 9.ª El plan urbanístico simplificado (arts. 112 a 114)
Capítulo II. Tramitación, aprobación y vigencia de los instrumentos de planeamiento (arts. 115 a 146)
Sección 1.ª Competencias (arts. 115 a 117)
Sección 2.ª La tramitación del planeamiento general (arts. 118 a 131)
Sección 3.ª Tramitación del planeamiento de desarrollo (arts. 132 a 136)

Sección 4.ª Previsiones adicionales sobre la formulación, aprobación, suspensión y modificación de los planes (arts. 137 a 146)

TÍTULO IV. Gestión urbanística (artículos 147 a 242)
Capítulo I. Disposiciones generales (arts. 147 a 175)
Sección 1.ª Criterios generales (arts. 147 y 148)
Sección 2.ª La reparcelación (arts. 149 a 169)
Sección 3.ª Las cargas de urbanización (arts. 170 a 175)
Capítulo II. La ejecución de las actuaciones integradas (arts. 176 a 210)
Sección 1.ª Disposiciones generales (arts. 176 a 179)
Sección 2.ª El sistema de gestión por los propietarios (arts. 180 a 189)
Sección 3.ª El sistema de cooperación (arts. 190 a 193)
Sección 4.ª El sistema de agente urbanizador (arts. 194 a 203)
Sección 5.ª El sistema de expropiación (arts. 204 a 210)
Capítulo III. La ejecución de las actuaciones de gestión aislada (arts. 211 a 213)
Capítulo IV. La ejecución de las actuaciones de dotación (arts. 214 a 217)
Capítulo V. La obtención y ejecución del suelo dotacional (arts. 218 a 220)
Capítulo VI. La expropiación forzosa por razón de urbanismo (arts. 221 a 233)
Sección 1.ª Disposiciones generales (arts. 221 a 228)
Sección 2.ª Expropiación por ministerio de la ley (arts. 229 a 233)
Capítulo VII. Instrumentos de intervención en el mercado de suelo (arts. 234 a 242)
Sección 1.ª Los patrimonios públicos de suelo (arts. 234 a 238)
Sección 2.ª Derechos de superficie y de tanteo y retracto (arts. 239 a 242)

TÍTULO V. La actividad de edificación y rehabilitación (artículos 243 a 278)
Capítulo I. Medios de intervención administrativa sobre la actividad de edificación (arts. 243 a 269)
Sección 1.ª Títulos administrativos habilitantes (arts. 243 a 259)
Sección 2.ª Colaboración público-privada en la tramitación de títulos administrativos habilitantes (arts. 260 a 265)
Sección 3.ª Parcelaciones (arts. 266 a 269)
Capítulo II. Actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana (arts. 270 a 273)
Capítulo III. El deber de edificar y rehabilitar (arts. 274 a 276)
Capítulo IV. Situación legal de ruina (arts. 277 y 278)

TÍTULO VI. Ejercicio de la potestad de disciplina urbanística (artículos 279 a 338)

Capítulo I. Protección de la legalidad urbanística (arts. 279 a 298)

Capítulo II. Infracciones y sanciones urbanísticas (arts. 299 a 321)

Sección 1.ª Régimen general de infracciones y sanciones urbanísticas (arts. 299 a 315)

Sección 2.ª De las infracciones muy graves y sus sanciones (arts. 316 y 317)

Sección 3.ª De las infracciones graves y sus sanciones (arts. 318 a 320)

Sección 4.ª De las infracciones leves y sus sanciones (art. 321)

Capítulo III. Administraciones competentes en disciplina urbanística (arts. 322 a 324)

Capítulo IV. Inspección urbanística (arts. 325 y 326)

Capítulo V. La Agencia Valenciana de Protección del Territorio (arts. 327 a 338)

Al texto normativo se incorporan once disposiciones adicionales, dieciocho disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales. En particular, la disposición final primera modifica la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunitat Valenciana; la segunda contiene la habilitación para el desarrollo reglamentario; y la tercera regula la entrada en vigor.

Sexta.- Consideración general sobre las principales novedades del Anteproyecto respecto del TRLOTUP

Con carácter previo al examen particular del articulado, resulta conveniente efectuar una consideración general sobre el alcance de la reforma proyectada respecto del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio (en adelante, TRLOTUP). El Anteproyecto no se limita a introducir modificaciones parciales en el régimen vigente, sino que prevé su derogación y sustitución por una nueva Ley. Ello no supone, sin embargo, la configuración *ex novo* del sistema urbanístico valenciano, pues se mantienen buena parte de sus instituciones y técnicas, al tiempo que se introducen modificaciones de mayor alcance en determinados ámbitos.

Una de las novedades más relevantes afecta al modelo de planeamiento urbanístico municipal. El Anteproyecto mantiene la distinción entre ordenación estructural y pormenorizada -artículos 85 y 86 proyectados-, pero redefine la función del plan general. Conforme al artículo 90 proyectado, este instrumento contendrá la ordenación estructural del municipio, de carácter directivo, y no podrá incorporar determinaciones propias de la ordenación pormenorizada, atribuir directamente aprovechamientos o derechos edificatorios ni habilitar por sí mismo actos de transformación, uso o

edificación. La concreción de los usos, intensidades, condiciones de parcela y demás determinaciones directamente aplicables a la edificación queda remitida a los correspondientes instrumentos de ordenación pormenorizada. Se configura así un plan general de contenido más estrictamente estructural y estratégico, que deberá ser posteriormente desarrollado por los instrumentos previstos en la propia Ley. Esta reordenación constituye una de las modificaciones centrales del modelo de planeamiento proyectado.

En este mismo ámbito se incorpora el plan urbanístico simplificado, regulado en los artículos 112 a 114 proyectados, al que pueden acogerse los municipios de menos de 1.000 habitantes y aquellos declarados en riesgo de despoblación. A diferencia del régimen general, este instrumento reúne en un solo documento la ordenación estructural y la pormenorizada y produce los efectos propios del plan general y del correspondiente planeamiento pormenorizado. Esta previsión se inserta en una atención más amplia del Anteproyecto a las características y necesidades de los municipios rurales y de menor dimensión, que se manifiesta también en otros ámbitos de la regulación.

Otra modificación se produce en la ejecución de las actuaciones integradas. Frente al protagonismo que el TRLOTUP atribuye al agente urbanizador, el artículo 177 proyectado articula la ejecución a través de cuatro sistemas de actuación: gestión por los propietarios, cooperación, agente urbanizador y expropiación, correspondiendo al ayuntamiento determinar, de forma expresa y motivada, el sistema aplicable. La reforma no supone, por tanto, la desaparición del agente urbanizador, sino su integración como una de las posibles modalidades de ejecución dentro de un régimen más plural. En esta regulación se desarrolla asimismo el sistema de expropiación, incluida la posibilidad de su gestión mediante concesionario y la liberación de determinadas fincas de la expropiación en los términos previstos en los artículos 204 a 210 proyectados.

En materia de suelo no urbanizable -artículos 53 a 80-, el Anteproyecto lleva a cabo una relevante reordenación de su régimen jurídico. Mantiene la distinción entre suelo no urbanizable común y protegido, pero modifica la regulación de los usos y aprovechamientos. Así, diferencia entre usos y aprovechamientos ordinarios, sujetos con carácter general a licencia municipal, y usos y aprovechamientos excepcionales, cuya implantación requiere declaración de interés comunitario (DIC). En el suelo no urbanizable común podrán autorizarse los usos que no estén expresamente prohibidos por el planeamiento, mientras que en el suelo no urbanizable protegido únicamente podrán autorizarse aquellos que estén expresamente previstos por el planeamiento o por la legislación sectorial aplicable.

La nueva regulación de las DIC pretende asimismo simplificar su tramitación y reforzar su configuración como instrumento destinado a

autorizar excepcionalmente actividades que, por sus características, su interés público o social, su contribución al desarrollo rural o la necesidad de su emplazamiento, deban implantarse en suelo no urbanizable. Entre las novedades introducidas se eliminan los anteriores supuestos de exención de DIC respecto de usos que la nueva Ley configura como excepcionales, se flexibilizan determinados parámetros generales de parcela y ocupación, se contempla específicamente la implantación de determinadas industrias en municipios en riesgo de despoblación y las DIC pasan a otorgarse, como regla general, con carácter permanente, sin perjuicio de los supuestos en los que, atendiendo a la naturaleza de la actuación, proceda establecer una duración temporal.

El Anteproyecto incorpora también un régimen específico para los núcleos rurales tradicionales y para la recuperación de edificaciones de arquitectura tradicional rural, posibilitando su reconstrucción y su destino a determinados usos compatibles. Igualmente, modifica de manera sustancial el régimen de minimización de impactos. Frente al sistema del TRLOTUP, que contemplaba procedimientos de minimización que podían conducir, en los términos legalmente establecidos, a la posterior legalización de las edificaciones, el nuevo texto configura órdenes individualizadas de minimización respecto de edificaciones existentes sobre las que ya no procedan medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística (con un supuesto excepcional en la Disposición transitoria decimosexta) y proyectos de obras públicas destinados a reducir los impactos de grupos o núcleos de edificaciones irregulares. Estas medidas no comportan la legalización de las edificaciones afectadas. Su finalidad se limita a corregir o reducir sus efectos negativos sobre la seguridad, la salubridad, el territorio o el paisaje, de manera que la eventual autorización de su ocupación o utilización, una vez ejecutadas las medidas impuestas, no modifica su situación jurídica de origen.

También debe destacarse la nueva regulación de la intervención administrativa sobre la actividad edificatoria -artículos 243 y siguientes proyectados-. Aunque se mantienen la licencia urbanística y la declaración responsable como principales títulos habilitantes, se reordena su respectivo ámbito de aplicación, reservándose el control administrativo previo más intenso a aquellas actuaciones de mayor entidad, complejidad o impacto y ampliándose la utilización de la declaración responsable respecto de actuaciones sometidas fundamentalmente a control posterior. Esta orientación responde al propósito de clarificar la distribución entre ambos títulos y de adecuar la intensidad de la intervención administrativa a las características de la actuación.

Dentro del régimen de las licencias constituye una novedad la licencia básica o de aspectos esenciales, regulada en el artículo 247, prevista para actuaciones de edificación destinadas total o parcialmente a uso residencial

y, en particular, para la promoción y construcción de vivienda sometida a algún régimen de protección pública. La regulación de los títulos habilitantes se completa con otras medidas, como las licencias parciales, por fases y complementarias, la incorporación a la Ley del régimen de las entidades colaboradoras urbanísticas como instrumento de apoyo a la comprobación técnica y una regulación más precisa del control posterior de las declaraciones responsables. En conjunto, el Anteproyecto no se limita a conservar los títulos de intervención existentes, sino que reordena su utilización y diversifica las técnicas de control administrativo con la finalidad de concentrar la intervención previa más intensa en las actuaciones que presentan una mayor complejidad o incidencia y agilizar la tramitación de las restantes.

Destaca, asimismo, la presencia de la política de vivienda dentro de la regulación urbanística. Además de las reservas de suelo para vivienda sujeta a protección pública y de las previsiones incorporadas al planeamiento y a la gestión de los patrimonios públicos de suelo, el Anteproyecto regula los proyectos habitacionales locales -disposiciones adicionales quinta y sexta proyectadas- y contempla medidas extraordinarias y temporales destinadas a favorecer la promoción de vivienda protegida. Entre estas últimas se encuentran las previsiones de las disposiciones adicionales séptima, octava y novena relativas, respectivamente, a determinados incrementos de edificabilidad y número de viviendas, a la transformación para uso residencial de inmuebles o partes funcionalmente autónomas destinados al uso terciario de oficinas y al régimen excepcional de las reservas de aparcamiento. La Memoria justificativa configura, en efecto, la vivienda como una prioridad transversal de la nueva regulación.

En materia de disciplina urbanística -artículos 279 a 338 proyectados- la opción del Anteproyecto es, por el contrario, fundamentalmente continuista. Se mantiene en lo sustancial el sistema del TRLOTUP de protección y restauración de la legalidad urbanística, infracciones y sanciones e inspección, así como la Agencia Valenciana de Protección del Territorio. La nueva regulación ordena determinados aspectos de su ejercicio, entre ellos la distribución de competencias entre los municipios y la Generalitat, la posibilidad de sustitución autonómica en determinados supuestos de inactividad municipal y la intervención de la Administración autonómica respecto de infracciones graves o muy graves cometidas en suelo no urbanizable, sin que se advierta una alteración sustancial de las líneas generales del modelo vigente. La propia Memoria justificativa señala expresamente que en esta materia no se introducen modificaciones importantes.

Junto a estas modificaciones materiales, el Anteproyecto responde a una orientación general de simplificación de los procedimientos urbanísticos. Esta finalidad se manifiesta en la reducción de la documentación exigible, la delimitación de trámites e informes, el establecimiento de plazos más

definidos, la utilización de instrumentos de tramitación electrónica y el recurso a técnicas de control posterior cuando no se considera necesaria una intervención administrativa previa de mayor intensidad. Tal orientación se proyecta, con diferente alcance, sobre el planeamiento, la gestión urbanística, las declaraciones de interés comunitario y los títulos habilitantes de la actividad edificatoria. La Memoria vincula expresamente estas medidas con la pretensión de alcanzar un marco jurídico más estable, predecible y sencillo de aplicar.

La derogación íntegra del TRLOTUP se acompaña, por otra parte, de un régimen transitorio extenso, integrado por dieciocho disposiciones transitorias. Entre ellas, la disposición transitoria decimoctava mantiene provisionalmente la aplicación de determinados preceptos y anexos del TRLOTUP, con rango reglamentario y en cuanto no se opongan a la nueva Ley, hasta que se produzca el correspondiente desarrollo reglamentario. Con ello se pretende asegurar la continuidad de aquellas determinaciones de carácter técnico necesarias para la aplicación de la nueva regulación durante el periodo de transición normativa.

En definitiva, el Anteproyecto supone la sustitución formal e íntegra del TRLOTUP, aunque no comporta una ruptura completa con el modelo urbanístico precedente.

Debe señalarse, por último, que el TRLOTUP constituye un antecedente normativo necesario para apreciar el alcance de las modificaciones proyectadas, pero no constituye un parámetro de validez de la nueva regulación. La sustitución de una determinada solución normativa establecida en aquel texto por otra distinta no constituye, por sí misma, motivo de objeción jurídica. Corresponde, por tanto, a este Órgano consultivo examinar si las opciones adoptadas por el legislador autonómico se desenvuelven dentro del ámbito competencial que le es propio y respetan la Constitución, la legislación estatal básica y sectorial aplicable y las demás exigencias que derivan del ordenamiento jurídico, singularmente de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

<u>Séptima</u>.- Sobre la autonomía local y su proyección en el Anteproyecto

La incidencia del Anteproyecto sobre las competencias municipales aconseja efectuar una consideración general acerca de su adecuación al principio de autonomía local, garantizado por los artículos 137 y 140 de la Constitución, sin perjuicio del examen particular de aquellos preceptos que atribuyen a la Generalitat facultades de intervención sobre decisiones urbanísticas municipales.

1. Marco constitucional y doctrina del Tribunal Constitucional

La autonomía local se encuentra constitucionalmente garantizada por los artículos 137 y 140 de la Constitución. Esta garantía no comporta la atribución a los municipios de un ámbito material cerrado e indisponible de competencias, pero sí exige que dispongan de una capacidad efectiva de intervención y decisión en los asuntos que afecten de manera predominante a los intereses propios de la comunidad local.

La STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4, configuró la autonomía local como el derecho de la comunidad local a participar, a través de sus propios órganos, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales concurrentes.

Esta exigencia se proyecta con especial importancia en materia urbanística. Así, la STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 12, declaró que *"la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio"*. Ello no excluye la intervención de otras Administraciones cuando concurran intereses supramunicipales o controles de legalidad legítimamente atribuidos, pero exige preservar una intervención municipal efectiva en la ordenación de los intereses propios de la comunidad local.

Esta doctrina ha sido reiterada en la STC 26/2025, de 29 de enero, que recuerda que la autonomía local constituye un principio constitucional dotado de un contenido mínimo que el legislador debe respetar y señala expresamente que *"en el urbanismo (...) existe un interés municipal preferente"*. Al mismo tiempo, advierte de la concurrencia en esta materia de intereses de diferente alcance territorial, por lo que la existencia de dicho interés municipal no excluye la intervención estatal o autonómica cuando esta encuentre fundamento en competencias propias e intereses de carácter supralocal.

Más recientemente, la STC 64/2025, de 13 de marzo, ha sistematizado el canon de enjuiciamiento aplicable a las disposiciones autonómicas que inciden sobre competencias municipales. Con arreglo a esta Sentencia, debe comprobarse si concurren intereses supralocales que justifiquen la regulación autonómica, si el legislador ha ponderado los intereses municipales afectados y si ha asegurado a los ayuntamientos *"un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses"*. La misma Sentencia señala que, en materias de interés municipal, la restricción de las competencias locales debe contar con una justificación suficiente.

De esta doctrina resulta que la garantía constitucional de la autonomía local no impide al legislador autonómico distribuir las competencias urbanísticas entre la Generalitat y los municipios ni reservar a la Administración autonómica determinadas facultades de intervención. Exige,

sin embargo, que los municipios conserven una intervención efectiva en los asuntos predominantemente locales y que las facultades autonómicas de incidencia sobre las decisiones municipales encuentren fundamento en razones de legalidad, en la concurrencia de intereses supramunicipales o en el ejercicio de competencias propias de la Generalitat, guardando una relación proporcionada con la intensidad de tales intereses.

2. Proyección sobre el Anteproyecto

Por cuanto afecta a la regulación que contiene el Anteproyecto en su versión de agosto de 2026, la norma proyectada parte del referido esquema de distribución competencial. Su artículo 3.3 dispone que el ejercicio de las competencias de la Generalitat en materia de ordenación del territorio respetará la garantía institucional de la autonomía local y circunscribe la intervención autonómica a los aspectos de interés supramunicipal. En coherencia con ello, el artículo 7 atribuye a la Generalitat y a los municipios las potestades urbanísticas y reconoce a estos últimos, además de las competencias expresamente previstas en la legislación aplicable, las restantes competencias urbanísticas que no estén atribuidas a otra Administración; prevé asimismo la asistencia y colaboración de las diputaciones provinciales.

Este criterio se recoge también en la Memoria justificativa de 30 de octubre de 2025, que distingue la ordenación territorial, de alcance supramunicipal, de la actividad urbanística de competencia municipal y sitúa la intervención autonómica en los aspectos de interés supramunicipal, sin desplazar la titularidad municipal sobre la actividad urbanística ordinaria.

En materia de planeamiento, los artículos 115 y 129 reflejan esta opción. El primero atribuye a los ayuntamientos la formulación y tramitación del planeamiento municipal y la aprobación definitiva de diversos instrumentos de ordenación pormenorizada y de desarrollo. El artículo 129.3, por su parte, impide que la resolución autonómica de aprobación definitiva cuestione la interpretación municipal del interés público local y limita aquella intervención a razones de legalidad o de interés supramunicipal; además, su apartado 4.a) exige el consentimiento municipal para introducir determinaciones o condiciones de detalle.

La misma lógica se aprecia en los instrumentos territoriales. Los artículos 28.2.d) y 31.5 condicionan la definición autonómica directa de ordenación pormenorizada a la existencia de actuaciones de interés supramunicipal o competencias autonómicas prevalentes, exigen justificar que la finalidad no puede alcanzarse razonablemente mediante el planeamiento municipal y garantizan la intervención del ayuntamiento afectado, con una motivación reforzada cuando su informe sea desfavorable.

También el artículo 117 atribuye al ayuntamiento las funciones de órgano ambiental respecto de los instrumentos cuya aprobación definitiva sea municipal, previendo mecanismos de asistencia cuando carezca de medios suficientes. En la gestión urbanística, el artículo 147.2 establece como regla general que la ejecución del planeamiento corresponde a los municipios.

Por último, en materia de disciplina, el artículo 322 configura como competencias propias municipales tanto la potestad sancionadora como las potestades de protección de la legalidad urbanística, sin perjuicio de los supuestos de competencia autonómica expresamente previstos. La sustitución regulada en el artículo 323 se somete, además, a presupuestos específicos: inactividad o negligencia municipal, previo requerimiento, afectación de competencias de la Generalitat, infracción grave o muy grave y existencia de específicos intereses supralocales.

La incidencia del Anteproyecto sobre la autonomía municipal fue objeto de consideración durante su tramitación. La Federació Valenciana de Municipis i Províncies remitió la cuestión al cauce institucional de la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la FVMP, que, en sesión de 3 de agosto de 2026, emitió informe favorable al Anteproyecto. El Comité Econòmic i Social, por su parte, formuló una consideración específica sobre el *"refuerzo de la autonomía municipal"*, proponiendo profundizar en el protagonismo de los municipios y en los mecanismos de asistencia y cooperación.

A la vista de ello, y conforme al canon recogido en la STC 64/2025, puede apreciarse con carácter general que el Anteproyecto mantiene una posición relevante de los municipios en el planeamiento, la gestión y la disciplina urbanística, al tiempo que vincula las principales facultades autonómicas de intervención a razones de legalidad, intereses supramunicipales o competencias propias de la Generalitat. Esta distribución se refleja, entre otros, en los artículos 3.3, 7, 30.2.d), 31.5, 115, 117, 129, 147 y 322 y siguientes.

Por ello, el modelo general proyectado no suscita, en principio, objeción desde la perspectiva de los artículos 137 y 140 de la Constitución, sin perjuicio de las observaciones específicas que se efectúan en la Consideración décima.

<u>Octava</u>.- Sobre la incidencia del Anteproyecto en la unidad de mercado

1. Marco normativo y antecedentes del expediente

La incidencia del Anteproyecto sobre la unidad de mercado merece una consideración específica, en la medida en que algunas de las técnicas de

intervención administrativa que contempla pueden condicionar el acceso o el ejercicio de actividades económicas y quedan, por ello, sujetas a las exigencias establecidas por la legislación sobre garantía de la unidad de mercado.

Esta cuestión fue advertida durante la tramitación. La Dirección General de Economía, en su condición de Punto de Contacto para la Unidad de Mercado de la Comunitat Valenciana, emitió el 15 de diciembre de 2025 informe sobre el Anteproyecto en el que señaló que la legislación del suelo podía establecer condiciones o requisitos con incidencia directa o indirecta sobre actividades económicas y recomendó que el análisis de los principios de necesidad y proporcionalidad tomara específicamente en consideración los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

El informe de contestación a las observaciones formuladas durante la tramitación consideró que el análisis señalado por la Dirección General de Economía encontraba su sede adecuada en la memoria justificativa. A este respecto, la documentación incorporada al expediente contiene una justificación de la iniciativa y de las principales soluciones adoptadas desde la perspectiva de los principios de buena regulación, con referencia, entre otros, a los principios de necesidad y proporcionalidad.

Dicho esto, el marco normativo viene constituido, por tanto, por la Ley 20/2013. Su artículo 5 somete los límites al acceso a una actividad económica o a su ejercicio, así como los requisitos exigidos para su desarrollo, a los principios de necesidad y proporcionalidad. La necesidad ha de fundarse en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general y el requisito establecido debe ser proporcionado a dicha razón, de modo que *"no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica"*.

El artículo 17 concreta este principio respecto de los medios de intervención administrativa. En particular, la exigencia de autorización requiere que concurran los principios de necesidad y proporcionalidad y que estos se motiven suficientemente en la ley que establezca el correspondiente régimen. Cuando la autorización se proyecta sobre instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, el propio precepto contempla, entre las razones que pueden justificarla, su posible incidencia sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico-artístico.

El alcance de estas previsiones fue examinado por el Tribunal Constitucional en la STC 79/2017, de 22 de junio. La Sentencia parte de que la garantía de la unidad de mercado ha de conciliarse con la autonomía territorial y recuerda que la unidad *"no significa uniformidad"*, pues la estructura territorial del Estado comporta necesariamente la coexistencia de una pluralidad de regímenes jurídicos (FJ 2). En lo que aquí interesa, al

examinar el artículo 5 de la Ley 20/2013, el Tribunal señala que este somete las regulaciones que limitan o condicionan el acceso o ejercicio de actividades económicas a la comprobación de que sean proporcionadas a la razón imperiosa de interés general invocada y de que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador (FJ 4).

La STC 111/2017, de 5 de octubre, confirmó este entendimiento respecto de los regímenes de autorización. Su fundamento jurídico 4 recuerda que el artículo 17.1 de la Ley 20/2013 permite establecer una autorización *"siempre que concurran los principios de necesidad y proporcionalidad"*, que deben motivarse suficientemente en la propia ley. La Sentencia precisa asimismo que, respecto de instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, la autorización puede justificarse cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas o el patrimonio histórico-artístico.

Por otra parte, la STC 64/2025, de 13 de marzo, dictada en relación con una regulación urbanística que sometía las viviendas de uso turístico a licencia previa, ha sistematizado la relación entre los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013. Su fundamento jurídico 5 califica el artículo 17.1 como regla especial respecto del principio general establecido en el artículo 5 y concreta su especialidad en dos exigencias: que la necesidad y proporcionalidad del régimen de autorización *"se justifiquen en la propia ley sectorial que lo establece"* y que la finalidad perseguida corresponda a alguna de las razones de interés general que el propio artículo 17.1 admite para justificar la autorización.

De esta doctrina se desprende que la legislación sobre unidad de mercado no impide al legislador autonómico, en ejercicio de sus competencias urbanísticas, establecer técnicas de intervención sobre usos, edificaciones, instalaciones o actividades. Exige, sin embargo, que cuando esas técnicas comporten límites o requisitos para el ejercicio de actividades económicas respondan a una razón de interés general admisible y superen un juicio de necesidad y proporcionalidad; y, cuando se opte específicamente por un régimen de autorización, que concurran además las exigencias particulares establecidas en el artículo 17 de la Ley 20/2013.

A este marco estatal se añade actualmente la Ley 3/2026, de 29 de junio, de la Generalitat, de medidas urgentes frente a la hiperregulación, la agilización de procedimientos y la garantía de la unidad de mercado, posterior al inicio de la tramitación del Anteproyecto, pero vigente al tiempo de elaborarse la versión sometida a este Consell.

Sus artículos 18 y siguientes proyectan los principios de necesidad y proporcionalidad sobre las limitaciones al acceso o ejercicio de actividades

económicas y regulan, entre otros extremos, la exigencia de autorizaciones, homologaciones, acreditaciones, certificaciones e inscripciones registrales. Particular relevancia presenta el artículo 20.4, que reconoce, en los términos establecidos en el propio precepto, la capacidad para actuar en la Comunitat Valenciana de los organismos de evaluación, acreditación, certificación y otros similares legalmente establecidos en otros lugares del territorio nacional. El artículo 21 contempla determinadas excepciones al principio de eficacia extraterritorial, entre ellas las relativas a títulos de intervención vinculados a una concreta instalación o infraestructura física, mientras que el artículo 22 proyecta las exigencias de la unidad de mercado sobre la propia elaboración normativa.

Este conjunto normativo y jurisprudencial constituye el parámetro desde el que procede examinar las previsiones del Anteproyecto que presentan una incidencia directa sobre el acceso o el ejercicio de actividades económicas.

2. Proyección sobre el Anteproyecto

Sentado el marco anterior, procede examinar aquellas previsiones del Anteproyecto que, por establecer títulos habilitantes o requisitos para el desarrollo de determinadas actividades, presentan una incidencia más directa sobre la unidad de mercado.

a) Usos y actividades en suelo no urbanizable

Un primer ámbito de incidencia viene constituido por los usos y actividades en suelo no urbanizable y, en particular, por la declaración de interés comunitario regulada en los artículos 67 a 74. Esta constituye una intervención previa para determinados usos excepcionales cuya justificación se vincula a las características de una concreta implantación territorial y a la tutela de los intereses urbanísticos, ambientales y paisajísticos afectados, y no al origen o lugar de establecimiento del operador.

El artículo 70.1 exige que su otorgamiento se motive y respete los principios de necesidad, proporcionalidad y eficacia. A su vez, el artículo 66 articula esta intervención con la posterior licencia municipal. La regulación responde, de este modo, a razones de interés general que pueden justificar un control previo sobre usos e instalaciones vinculados a un emplazamiento físico concreto, conforme al artículo 17 de la Ley 20/2013, sin que se aprecie, desde esta perspectiva, una objeción general al régimen proyectado.

b) Títulos habilitantes en materia de edificación

En relación con el régimen de intervención sobre la actividad de edificación de los artículos 243 a 259, el Anteproyecto no somete indistintamente las actuaciones urbanísticas a autorización previa, sino que

diferencia entre licencia y declaración responsable en función de su naturaleza e incidencia, reservando la primera para aquellos supuestos que requieren un control administrativo previo y desplazando en los restantes la comprobación a un momento posterior.

Esta graduación resulta coherente con el artículo 17 de la Ley 20/2013, al vincular la intensidad de la intervención a las características de la actuación y a los intereses públicos afectados. El sistema incorpora, además, mecanismos de simplificación, entre ellos las licencias parciales y por fases del artículo 246 y la licencia básica o de aspectos esenciales del artículo 247.

No se advierte, por ello, una utilización indiscriminada de la autorización previa ni una incompatibilidad general con los principios de necesidad y proporcionalidad.

c) Entidades colaboradoras urbanísticas

El régimen de las entidades colaboradoras urbanísticas se encuentra regulado en los artículos 260 a 265.

Estas entidades desarrollan funciones auxiliares de comprobación técnica, material o documental vinculadas a la tramitación y control de los títulos habilitantes urbanísticos. El artículo 260.1 precisa que su intervención no comprende el ejercicio de potestades públicas ni sustituye las actuaciones reservadas a los órganos municipales o al personal funcionario competente. Sin embargo, su apartado 3 establece que *"la habilitación y la inscripción en el registro autonómico de entidades colaboradoras urbanísticas tendrán carácter constitutivo y serán requisito previo para el ejercicio de sus funciones"*.

Esta previsión tiene una naturaleza diferente de los controles examinados anteriormente. La habilitación y la inscripción no se vinculan a una concreta obra, instalación o emplazamiento físico, sino a la aptitud de la propia entidad para desarrollar las funciones de colaboración que le atribuye la Ley. Su régimen debe ponerse, por ello, en relación con el principio de eficacia territorial establecido en la legislación sobre unidad de mercado.

El artículo 20.2 de la Ley 20/2013 dispone que los organismos de evaluación, acreditación, certificación y otros similares legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional tendrán plena capacidad para realizar sus funciones en todo el territorio nacional. Esta regla debe ponerse asimismo en conexión con la Ley 3/2026, de 29 de junio, de la Generalitat, cuyo capítulo III se aplica al acceso y ejercicio de actividades económicas en la Comunitat Valenciana por operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional y exige a las administraciones públicas valencianas actuar conforme a los principios de

confianza mutua y reconocimiento de las actuaciones de otras autoridades competentes.

Las funciones que el Anteproyecto atribuye a las entidades colaboradoras presentan una relación directa con este régimen. El artículo 261 les encomienda tareas de comprobación y verificación técnica y documental y la disposición adicional cuarta extiende su intervención a los procedimientos de calificación provisional y definitiva de viviendas de protección pública, permitiéndoles verificar la integridad, suficiencia e idoneidad de los proyectos y emitir informes técnicos de conformidad. En este último ámbito, la propia disposición adicional cuarta declara aplicable, con las adaptaciones correspondientes, el régimen de los artículos 260 a 265.

No plantea objeción jurídica que el legislador establezca requisitos destinados a garantizar la competencia técnica, independencia, imparcialidad y responsabilidad de estas entidades. La cuestión se plantea respecto de la exigencia de una nueva habilitación e inscripción autonómicas a entidades equivalentes que se encuentren legalmente establecidas y habilitadas para desarrollar esas mismas funciones en otro lugar del territorio nacional.

El artículo 17.1 de la Ley 20/2013 atribuye la consideración de autorización a las inscripciones registrales de carácter habilitante que no se realicen de oficio, mientras que su artículo 20.2 reconoce eficacia territorial a los organismos de evaluación, acreditación, certificación y otros similares legalmente establecidos. La excepción que el apartado 4 de este último artículo establece respecto de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física no resulta, en principio, trasladable a la habilitación general de la entidad colaboradora, que no se refiere a una instalación determinada sino a su capacidad para desarrollar una actividad.

Por ello, el artículo 260.3 debe coordinarse con la legislación sobre unidad de mercado, de manera que su exigencia de habilitación e inscripción constitutivas no comporte la imposición de una nueva autorización o de requisitos adicionales a aquellas entidades legalmente establecidas en otro lugar del territorio nacional cuyos títulos deban producir efectos en la Comunitat Valenciana conforme a dicha legislación. Si se pretendiera excepcionar ese régimen general, la restricción debería contar con cobertura legal suficiente y satisfacer las exigencias de necesidad y proporcionalidad aplicables.

En consecuencia, procede modificar el artículo 260.3 y, por conexión, la disposición adicional cuarta, a fin de dejar a salvo expresamente la eficacia que corresponda a las habilitaciones, acreditaciones o títulos equivalentes obtenidos en otros lugares del territorio nacional conforme a la legislación sobre garantía de la unidad de mercado.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

<u>Novena</u>.- La evaluación ambiental estratégica del planeamiento urbanístico

La regulación de la evaluación ambiental estratégica se proyecta sobre diversos artículos y disposiciones del Anteproyecto y plantea cuestiones comunes en relación con la legislación básica estatal y la doctrina constitucional.

Por ello, dada su importancia y con el fin de evitar reiteraciones en el examen del articulado, procede analizar conjuntamente en esta consideración el marco jurídico aplicable y su proyección sobre las distintas previsiones del Anteproyecto. En las observaciones a los concretos preceptos afectados se efectuará, cuando proceda, la correspondiente remisión a lo expuesto en esta Consideración.

1. Marco jurídico, doctrina constitucional y criterio seguido durante la elaboración del Anteproyecto

La evaluación ambiental estratégica de los instrumentos urbanísticos se sitúa en la confluencia de dos ámbitos competenciales. De una parte, corresponde a la Comunitat Valenciana la competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que comprende la configuración de los instrumentos de planeamiento y la regulación de su procedimiento de elaboración y aprobación. De otra, el artículo 149.1.23 de la Constitución atribuye al Estado la competencia sobre la legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas para establecer normas adicionales de protección.

La competencia autonómica en materia urbanística permite, por tanto, diseñar el procedimiento de aprobación del planeamiento e integrar en él las actuaciones ambientales. Ese margen de configuración debe ejercerse respetando las determinaciones básicas estatales que establecen el nivel mínimo de protección ambiental.

El marco normativo viene constituido, fundamentalmente, por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Su artículo 6 determina los planes y programas que deben someterse a evaluación ambiental estratégica y distingue entre la modalidad ordinaria y la simplificada.

Conforme al artículo 6.1, quedan sometidos a evaluación ambiental estratégica ordinaria, entre otros, los planes y programas, así como sus modificaciones, que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se

refieran, entre otras materias, a la ordenación del territorio urbano y rural o al uso del suelo. El apartado 2 somete a evaluación ambiental estratégica simplificada, entre otros supuestos, las modificaciones menores de los planes incluidos en el apartado anterior, los planes que establezcan el uso de zonas de reducida extensión a nivel municipal y aquellos que, estableciendo el marco para la autorización futura de proyectos, no cumplan los restantes requisitos del apartado 1.

Esta distinción ha sido objeto de examen en la doctrina constitucional. Así, la STC 123/2021, de 3 de junio, después de examinar los artículos 6 y 8 de la Ley 21/2013 y la jurisprudencia constitucional precedente, precisa que *"deben ser objeto de evaluación ambiental estratégica ordinaria todos los planes y programas a los que, por cumplir con los requisitos objetivos establecidos en el apartado 1 del art. 6, se les presume en todo caso que tienen 'efectos significativos en el medio ambiente'; deben ser objeto de evaluación ambiental estratégica simplificada, por otra parte, aquellos planes o programas de los que no cabe descartar a priori que 'puedan' tener tales efectos por cumplir con los requisitos del apartado 2 del mismo artículo".*

La citada Sentencia concreta que quedan sometidos a evaluación ordinaria los planes relativos, entre otras materias, a la ordenación del territorio urbano y rural o al uso del suelo que *"establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental"*, mientras que la evaluación simplificada alcanza, en los términos del artículo 6.2 de la Ley 21/2013, a las modificaciones menores, a los planes que establezcan a nivel municipal el uso de zonas de reducida extensión y a determinados planes que constituyan marco para futuros proyectos sin reunir los demás requisitos del apartado 1.

La importancia de esta doctrina radica en que la modalidad de evaluación aplicable no depende exclusivamente de la denominación que la legislación urbanística atribuya al instrumento, sino de la concurrencia de los presupuestos establecidos por la legislación ambiental básica. La misma STC 123/2021 expresa, además, que *"no todo plan urbanístico ha de ser sometido a esta evaluación sino solo los que establezcan el marco para la elaboración de un proyecto que traduzca sus determinaciones en una previsión concreta de obras que produzcan la efectiva transformación física del terreno sobre el que se actúa".*

Por consiguiente, ni la mera consideración de una actuación como instrumento de planeamiento determina automáticamente su sometimiento a evaluación ambiental ni, a la inversa, su carácter urbanísticamente menor permite excluirla o someterla a una modalidad de evaluación distinta de la que resulte de los presupuestos establecidos por la Ley 21/2013.

La jurisprudencia constitucional ha analizado esta cuestión al examinar normas autonómicas que excluían determinadas categorías de instrumentos urbanísticos de evaluación ambiental.

En la STC 109/2017, de 21 de septiembre, el Tribunal declaró contrario a la legislación básica un precepto autonómico que excluía diversas categorías de planes y modificaciones, al considerar que *"La exclusión de esos planes de la evaluación ambiental estratégica prescrita por las normas estatales supone, por sí misma, la reducción de los niveles mínimos de protección establecidos por la legislación básica, con la consiguiente vulneración de la competencia estatal en materia de medio ambiente".*

La razón de aquella conclusión se encontraba en que no resultaba posible afirmar anticipadamente que todos los instrumentos incluidos en la exclusión carecieran de efectos ambientales significativos.

En la STC 86/2019, de 20 de junio, respecto de los estudios de detalle regulados por la legislación canaria, el Tribunal examinó su contenido concreto y concluyó que su limitada capacidad innovadora justificaba la exclusión. Señaló que *"La escasa entidad de los estudios de detalle, su casi nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, y su subordinación a planes que ya han sido objeto de evaluación ambiental, justifican la opción del legislador canario".*

La STC 123/2021 precisó estas dos líneas jurisprudenciales. Tras recordar que el artículo 8.1 de la Ley 21/2013 excluye expresamente determinados planes, declara que *"el hecho de que el apartado 1 del art. 8 excluya expresamente dos tipos de planes o programas del ámbito objetivo de esta ley no implica per se que no pueda haber otros planes o programas que, por no cumplir con los requisitos establecidos por el art. 6 de la Ley básica, no están sometidos a evaluación ambiental estratégica en los términos exigidos por la legislación básica".*

En dicha Sentencia concreta, de este modo, el alcance del margen autonómico señalando que *"No entran por tanto en contradicción con el art. 6 y 8 de la Ley estatal de evaluación ambiental, ni incurren en vulneración mediata del art. 149.1.23 CE, las disposiciones autonómicas que no someten a evaluación ambiental estratégica determinados planes o programas de ordenación del territorio o uso del suelo cuando, por razón del objeto y del alcance limitado que les atribuya la normativa aplicable, no puedan constituir en ningún caso 'el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación ambiental', ni tampoco el marco para la futura aprobación de otros proyectos, y se pueda determinar a priori -atendiendo a su objeto, extensión y los espacios afectados- que no son susceptibles de tener un impacto significativo en el medio ambiente".*

De esta doctrina resulta que el legislador autonómico puede configurar categorías de instrumentos urbanísticos que, por su objeto y alcance legalmente delimitados, queden fuera de evaluación ambiental cuando pueda determinarse anticipadamente que no se encuentran comprendidos en el artículo 6 de la Ley 21/2013. Lo que no puede hacer es excluir o someter a un régimen menos garantista categorías de planes respecto de las cuales esa conclusión no pueda alcanzarse con carácter general.

Este marco jurisprudencial fue analizado durante la elaboración del Anteproyecto. La Memoria justificativa de 30 de octubre de 2025, después de examinar la legislación estatal y la doctrina constitucional sobre la evaluación ambiental del planeamiento, optó por *"No ampliar el supuesto de planes exentos de evaluación ambiental"*, manteniendo con carácter general la evaluación ambiental de los instrumentos urbanísticos, con la excepción de los estudios de detalle.

Dicha Memoria parte asimismo de que la legislación autonómica debe integrar la evaluación ambiental en la propia tramitación urbanística, señalando que el texto legal debe regular sus distintas fases *"sin efectuar una mera reproducción de lo previsto en la Ley de Evaluación Ambiental"*. Este planteamiento se mantiene en la Memoria justificativa posterior de 7 de abril de 2026.

Resulta importante, a los efectos del posterior examen del Anteproyecto, la distinción que efectúa la Memoria entre las consultas propias de la evaluación ambiental y los informes sectoriales. La propia Memoria advierte que *"La consulta en el trámite de evaluación ambiental no equivale ni puede confundirse con el informe sectorial que se deberá solicitar tras la aprobación inicial"*, por tratarse de actuaciones con distinta finalidad.

En cuanto a la determinación del órgano ambiental, la Memoria toma en consideración la posibilidad prevista en el artículo 11.3 de la Ley 21/2013 de atribuir esta función a un órgano autonómico o local, así como las exigencias de objetividad y adecuada separación funcional establecidas en su artículo 3.2.

2. Proyección sobre el Anteproyecto

a) Instrumentos sometidos a evaluación ambiental estratégica y estudios de detalle

El artículo 116.1 proyectado establece que *"Se someterán a evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes generales y, en su caso, sus revisiones integrales"*. Por su parte, el apartado 3 dispone que *"Los estudios de detalle no estarán sometidos a evaluación ambiental estratégica"*.

Esta última exclusión debe ponerse en relación con el artículo 110, que configura los estudios de detalle como instrumentos de alcance limitado. Atendida su configuración legal y la doctrina de la STC 86/2019 anteriormente expuesta, no se aprecia que la exclusión comporte una reducción del nivel de protección establecido por la legislación básica.

El artículo 131.1.b), por su parte, establece para el plan urbanístico simplificado que *"el órgano ambiental determinará, de acuerdo con la legislación de evaluación ambiental, si el plan debe someterse al procedimiento ordinario o al procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica"*. Esta previsión preserva la determinación del procedimiento aplicable conforme a la legislación ambiental.

No se formula objeción jurídica alguna.

b) Predeterminación del procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica

El artículo 116.2 proyectado dispone que *"Las modificaciones del plan general, los restantes instrumentos de planeamiento urbanístico y sus modificaciones se someterán al procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica"*, sin perjuicio de que posteriormente el órgano ambiental pueda decidir motivadamente su sometimiento a evaluación ordinaria.

La misma regla se establece en el artículo 136.1 proyectado para *"los planes urbanísticos de desarrollo y (...) las modificaciones puntuales del plan general"*.

Esta técnica se reproduce en el régimen transitorio. Así, la disposición transitoria tercera.3 proyectada establece que las modificaciones de los proyectos de delimitación del suelo urbano convertidos en planes urbanísticos simplificados *"se tramitarán por el procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada"*, aunque permite posteriormente su sometimiento a evaluación ordinaria. La disposición transitoria cuarta.3 establece la misma regla para las modificaciones de determinadas normas subsidiarias convertidas en planes urbanísticos simplificados. La disposición transitoria sexta.2.a) proyectada dispone, respecto de la adaptación global de los planes generales, que *"Se seguirá el procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificado"*, y la disposición transitoria séptima.2 proyectada establece igualmente que las modificaciones puntuales de los planes generales vigentes *"Se tramitarán por el procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada"*.

Estas previsiones plantean una cuestión común. El artículo 6 de la Ley 21/2013 no configura la evaluación ambiental estratégica simplificada como

un procedimiento previo general desde el que posteriormente pueda determinarse si procede la evaluación ordinaria. Sus apartados 1 y 2 establecen directamente los supuestos sometidos a una y otra modalidad.

En consecuencia, cuando un plan o su modificación reúna los presupuestos del artículo 6.1 de la Ley 21/2013, debe someterse directamente y desde el principio a evaluación ambiental estratégica ordinaria. La posibilidad de que el órgano ambiental acuerde posteriormente el paso del procedimiento simplificado al ordinario no permite imponer el procedimiento simplificado como cauce inicial a instrumentos para los que la legislación básica exige directamente la evaluación ordinaria.

Como se ha indicado, el propio artículo 131.1.b) ofrece una fórmula preferible al remitir a la legislación ambiental la determinación de si procede el procedimiento ordinario o el simplificado.

Tampoco obsta a esta observación el hecho de que la disposición adicional primera proyectada disponga que *"El régimen jurídico y el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas se regirán por la legislación básica estatal en materia de evaluación ambiental, por las especialidades establecidas en esta ley"*. Esta remisión general no elimina la contradicción que producirían unas previsiones específicas que impusieran el procedimiento simplificado cuando la legislación básica exige directamente el ordinario.

Por ello, deben modificarse el artículo 116.2, el artículo 136.1 y, por conexión con este, su apartado 5, así como las disposiciones transitorias tercera 3, cuarta 3, sexta 2 a) y séptima 2, de modo que quede expresamente a salvo el sometimiento directo a evaluación ambiental estratégica ordinaria cuando resulte exigible conforme al artículo 6.1 de la Ley 21/2013.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

b) <u>Consultas ambientales e informes sectoriales</u>

El artículo 122.4 proyectado dispone que *"Simultáneamente a la información pública, se solicitarán los informes preceptivos de las administraciones sectoriales afectadas que resulten necesarios"*. Sin embargo, el artículo 22 de la Ley 21/2013 exige, en la evaluación ambiental estratégica ordinaria, la consulta a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, simultáneamente a la información pública.

Por su parte, el artículo 136.2 establece que *"Las consultas ambientales se efectuarán a aquellas administraciones afectadas que, en atención al contenido del plan o de la modificación, se considere que sus determinaciones*

vayan a tener incidencia en las materias de su competencia". El artículo 30 de la Ley 21/2013 contempla también, en el procedimiento simplificado, la consulta a las personas interesadas.

Como reconoce la propia Memoria, las consultas ambientales no deben confundirse con los informes sectoriales. Por ello, aunque resultan directamente aplicables los artículos 22 y 30 de la Ley 21/2013, convendría completar los artículos 122.4 y 136.2 para recoger expresamente, por remisión, las consultas exigidas por la legislación básica y, en particular, la participación de las personas interesadas cuando corresponda.

d) Coordinación entre evaluación ambiental estratégica y evaluación de impacto ambiental

La disposición adicional segunda regula la coordinación entre la evaluación ambiental estratégica del planeamiento y la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de urbanización. Su apartado 4 establece que *"No deberán repetirse los trámites, consultas, informes o análisis ambientales ya realizados en la evaluación ambiental estratégica cuando conserven plena validez para valorar los efectos del proyecto de urbanización"*.

La propia disposición permite las actuaciones complementarias que el órgano ambiental considere necesarias y precisa en su apartado 6 que esta regulación no excluye la evaluación de impacto ambiental cuando resulte exigible conforme a la legislación básica estatal. No se aprecia, por ello, contradicción con la Ley 21/2013.

No obstante, para evitar que la expresión *"no deberán repetirse"* pueda entenderse como una prohibición absoluta, resultaría preferible sustituirla por *"no será necesario repetir"*, garantizando así con mayor claridad la facultad del órgano ambiental para determinar las actuaciones necesarias en cada procedimiento.

Décima.- Observaciones al Anteproyecto de ley

I. Al título del Anteproyecto

El Anteproyecto se denomina *"Ley del Suelo de la Comunitat Valenciana"*. La Memoria justificativa de 30 de octubre de 2025, en su apartado 3.1, "*La denominación de la ley*" (págs. 67 a 69), justifica expresamente esta elección atendiendo a las exigencias de claridad, concisión y adecuada identificación de la materia regulada. En particular, considera el término *"suelo"* como *"rótulo consolidado para el conjunto de instituciones urbanísticas, territoriales y de disciplina"* y señala diversos precedentes de la legislación autonómica comparada.

La denominación elegida resulta, por tanto, jurídicamente admisible y aparece suficientemente justificada en el expediente. No obstante, el contenido del Anteproyecto es más amplio que el que inmediatamente sugiere aquella denominación, pues regula de forma integral la ordenación del territorio y el urbanismo, materias que la propia Memoria identifica como objeto de la nueva regulación.

Por ello, se sugiere reconsiderar una denominación que reflejara de forma más directa ese contenido, mediante la incorporación de una referencia a la ordenación del territorio, la rehabilitación y al urbanismo.

II. A la exposición de motivos

La Exposición de Motivos se ajusta, con carácter general, a las exigencias de estructura y contenido establecidas por el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell.

No obstante, el apartado XI afirma que "*esta ley se adecua a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015*". Debe suprimirse esta referencia, pues, conforme a la STC 55/2018, de 24 de mayo, dicho precepto no resulta de aplicación al ejercicio de la iniciativa legislativa por los gobiernos autonómicos. Ello no impide justificar tales principios con arreglo a la normativa autonómica, en particular, al artículo 59 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

Por otro lado, y como se ha indicado en la Consideración precedente, sería oportuno que la parte expositiva de la futura ley incorporase una referencia sucinta a esta cuestión, especialmente al explicar los criterios de simplificación administrativa y la graduación de los medios de intervención, de modo que queden suficientemente exteriorizadas las razones que sustentan las principales opciones normativas adoptadas.

III. Observación general a la parte dispositiva y final relativa al cómputo de los plazos para resolver

En diversos preceptos del Anteproyecto se establecen plazos máximos referidos únicamente a la adopción o emisión de la correspondiente resolución.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 21.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que el plazo máximo legalmente establecido es el plazo para *"notificar la resolución expresa"*. En consecuencia, cuando el Anteproyecto regule procedimientos sometidos al régimen de la citada Ley 39/2015, no

basta con que la resolución sea dictada dentro del plazo establecido, sino que también debe ser notificada dentro de este.

Por razones de adecuación a la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común y de seguridad jurídica, deben revisarse las referencias contenidas en los artículos 137.3.c), 176.5, 212.4.d), 248.7, 253.3, 277.3, 289.3, 291.2.c) y 312, sustituyendo, cuando proceda, las referencias al plazo máximo para "resolver" por el plazo máximo para "*resolver y notificar*".

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

IV. Observaciones concretas al articulado

Título Preliminar

A los artículos 1 a 9. Disposiciones generales

Los artículos 1 a 9 desarrollan las materias actualmente reguladas en los artículos 1 a 3 del TRLOTUP, diferenciando la ordenación del territorio, como función pública de alcance supramunicipal atribuida a la Generalitat, de la actividad urbanística, y regulando separadamente sus respectivos conceptos, fines, principios, competencias y objetivos.

Asimismo, el Anteproyecto desarrolla las garantías que deben presidir la actividad urbanística e incorpora una regulación específica de la participación de los particulares, manteniendo sustancialmente los principios establecidos en el TRLOTUP y precisando su alcance.

A la vista del contenido de estos preceptos, no se formulan observaciones jurídicas al respecto.

TÍTULO I. Ordenación del territorio

Capítulo I. Principios y directrices generales

Sección 1.ª La infraestructura verde y el paisaje

A los artículos 10 a 12. La infraestructura verde y el paisaje

Los artículos 10 a 12 regulan el concepto, funciones y espacios integrantes de la infraestructura verde, así como la definición, objetivos y finalidades del paisaje, estableciendo su función condicionante de la planificación territorial y urbanística.

No se formula objeción jurídica alguna.

Sección 2.ª Criterios de ocupación del suelo

A los artículos 13 a 19. Criterios de ocupación del suelo

Los artículos 13 a 19 establecen los criterios generales de ocupación del suelo en materia de crecimiento territorial y urbano, integración paisajística, recursos hídricos, infraestructuras, ordenación del medio rural, calidad de vida urbana y cohesión social.

En particular, se incorporan criterios específicos de prevención de riesgos y de protección frente a las inundaciones, subordinando la eventual admisión excepcional de nuevos desarrollos en zonas inundables a su compatibilidad con la legislación y planificación sectoriales aplicables y a la adopción de las correspondientes medidas de prevención y reducción de la vulnerabilidad.

No se formulan observaciones al respecto.

Capítulo II. Instrumentos de ordenación del territorio

Sección 1.ª Determinaciones generales

Al artículo 20. Instrumentos de ordenación territorial

El artículo identifica como instrumentos de ordenación territorial la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana y los planes de acción territorial, de carácter sectorial o integrado.

No se formula objeción jurídica alguna.

Sección 2.ª Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana

A los artículos 21 y 22. Concepto; funciones, objetivos y contenido

Los artículos 21 y 22 definen la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana como instrumento marco de la ordenación territorial y regulan sus funciones, objetivos y contenido.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 23. Documentación

El precepto determina la documentación mínima de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, integrada por el diagnóstico territorial,

las líneas de acción y orientaciones, las directrices de ordenación territorial y la documentación correspondiente a su evaluación ambiental estratégica.

No suscita problemas jurídicos.

A los artículos 24 a 26. Formulación; tramitación y aprobación; publicación y vigencia

Los artículos 24 a 26 regulan la formulación, tramitación y aprobación de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, así como su publicación, vigencia y modificación.

No se formula objeción jurídica alguna.

Sección 3.ª Planes de acción territorial

A los artículos 27 a 33. Concepto y tipos; contenido; Plan de acción territorial sectorial de vivienda protegida; documentación; formulación; aprobación definitiva y efectos; publicación y vigencia

Los artículos 27 a 33 regulan los planes de acción territorial, su tipología y contenido, el plan sectorial de vivienda protegida, su documentación, formulación, aprobación, efectos, publicación, vigencia y modificación.

En particular, el artículo 31 establece las condiciones y garantías aplicables a la suspensión de licencias y de acuerdos aprobatorios de programas durante la elaboración y tramitación de estos instrumentos, sujetándola a límites temporales y, en el supuesto de suspensión anticipada, a exigencias de excepcionalidad, motivación, necesidad y proporcionalidad.

No se formula objeción jurídica alguna.

Capítulo III. Los proyectos de interés autonómico

Al artículo 34. Concepto y finalidad

El artículo define los proyectos de interés autonómico, establece los requisitos que justifican su declaración y determina las condiciones generales de su localización, excluyendo los ámbitos y espacios sujetos a regímenes de protección incompatibles con su implantación.

No se formula objeción jurídica alguna.

A los artículos 35 y 36. Declaración y efectos. Procedimiento

Los artículos 35 y 36 regulan la declaración y el procedimiento de los proyectos de interés autonómico. No obstante, el artículo 35.4 remite al desarrollo reglamentario la determinación de sus efectos sobre el planeamiento, la gestión urbanística y las licencias, y el artículo 36 efectúa asimismo una amplia remisión reglamentaria respecto de su procedimiento, documentación y garantías de seguimiento, control y revocación.

Dada la relevante incidencia de estos proyectos sobre el planeamiento municipal y sobre las situaciones jurídicas de los particulares, convendría que la ley determinase los efectos jurídicos esenciales de la declaración sobre el planeamiento, la gestión urbanística y las licencias, reservando al reglamento su desarrollo y concreción técnica.

TÍTULO II. Estatuto de la propiedad del suelo

Capítulo I. Principios generales del estatuto de derecho de propiedad

Al artículo 37. Contenido del derecho de propiedad del suelo

En el apartado 3, por razones de precisión jurídica, convendría sustituir la expresión "*cualquier facultad*" por "*cualquier facultad urbanística*", evitando extender la exigencia del previo cumplimiento de deberes a facultades dominicales de distinta naturaleza.

A los artículos 38 a 42. Suelo urbano; concepto de solar; régimen de edificación de los solares; suelo urbanizable; suelo no urbanizable

Los artículos 38 a 42 regulan la clasificación y categorías del suelo urbano, la condición jurídica de solar y su régimen de edificación, así como la clasificación y régimen básico del suelo urbanizable y no urbanizable.

La regulación proyectada diferencia la clasificación urbanística del suelo de las situaciones básicas establecidas por la legislación estatal y establece los requisitos de integración en la malla urbana, urbanización y prestación de servicios necesarios para la aplicación de las distintas categorías.

No se formula objeción jurídica alguna.

Capítulo II. Derechos y deberes del propietario del suelo

Al artículo 43. Estatuto general de la propiedad del suelo

El artículo regula el contenido estatutario de la propiedad y la subrogación del adquirente en la posición urbanística del transmitente.

En el apartado 4 debe precisarse que la subrogación en las garantías constituidas para el cumplimiento de los deberes urbanísticos se producirá conforme a la naturaleza de la garantía y a la legislación aplicable, evitando entender que alcanza automáticamente a garantías personales o constituidas por terceros.

Esta observación es **esencial** a los efectos de artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

A los artículos 44 y 45. Conceptos básicos para la justa distribución de beneficios y cargas. Derechos de los propietarios de suelo urbano

Estos artículos definen los principales conceptos relativos al aprovechamiento urbanístico y la equidistribución y regulan los derechos de los propietarios de suelo urbano.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 46. Deberes de los propietarios de suelo urbano

El artículo determina el aprovechamiento subjetivo y los deberes de los propietarios de suelo urbano, incluida la participación pública en las plusvalías.

El apartado 3 establece que, en determinadas actuaciones integradas sobre suelo urbano consolidado, el planeamiento «podrá establecer» la procedencia del deber de participación pública en las plusvalías. Debe tenerse en cuenta que, cuando constituyan actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, dicha participación constituye un deber legal en los términos y porcentajes establecidos por los artículos 7.1.a).2 y 18.1.b) TRLSRU, sin que su exigencia pueda quedar a la libre determinación del planeamiento; por lo que debería modificarse la redacción de este apartado atendiendo a tales preceptos estatales.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del reglamento de este Consell.

A los artículos 47 y 48. Derechos y deberes de los propietarios de suelo urbanizable

Los artículos regulan los derechos de los propietarios mientras el suelo permanezca sin desarrollar y los deberes derivados de su transformación urbanística, incluidas las cesiones, la participación pública en las plusvalías y las cargas de urbanización.

No se formula objeción jurídica alguna.

A los artículos 49 y 50. Derechos de los propietarios de suelo no urbanizable. Transmisión de fincas y deberes urbanísticos

El artículo 49 remite el régimen de los propietarios de suelo no urbanizable a la regulación específica de esta ley y el artículo 50 establece la vinculación de los sucesivos titulares por los deberes urbanísticos inherentes a la propiedad.

No se formula objeción jurídica alguna.

A los artículos 51 y 52. Declaración de obra nueva. Principio de no indemnización por el ejercicio de potestades urbanísticas

El artículo 51 regula la declaración de obra nueva mediante remisión a la legislación estatal de suelo, hipotecaria y notarial, y el artículo 52 establece el principio de no indemnización por el ejercicio de las potestades urbanísticas, dejando expresamente a salvo los supuestos indemnizatorios y las reglas de valoración establecidos por la legislación estatal.

No se formula objeción jurídica alguna.

Capítulo III. Régimen del suelo no urbanizable

Sección 1.ª El suelo no urbanizable y clases

A los artículos 53 a 56. Objetivos de la clasificación como suelo no urbanizable; categorías de suelo no urbanizable; criterios de adscripción a la categoría de suelo no urbanizable protegido; suelo no urbanizable común

Los artículos 53 a 56 establecen los objetivos de la clasificación del suelo no urbanizable, distinguen las categorías de suelo no urbanizable común y protegido y determinan los criterios para su adscripción, atendiendo a los valores concurrentes, la legislación sectorial, los riesgos existentes y las necesidades justificadas de crecimiento territorial.

No se formula objeción jurídica alguna.

Sección 2.ª Régimen de propiedad del suelo no urbanizable

A los artículos 57 y 58. Contenido urbanístico del derecho de propiedad en suelo no urbanizable. Derechos de la propiedad en suelo no urbanizable

Los artículos 57 y 58 regulan el contenido del derecho de propiedad en suelo no urbanizable y las facultades de uso y aprovechamiento que corresponden a sus titulares, con sujeción al planeamiento y a la legislación sectorial aplicable.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 59. Deberes de la propiedad en suelo no urbanizable

El artículo establece los deberes inherentes a la propiedad del suelo no urbanizable, relativos, entre otros extremos, a su conservación, protección frente a riesgos y contaminación, restauración y utilización conforme a la ordenación aplicable.

Debe revisarse la letra g), que impone el deber de *"colaborar con los poderes públicos en la detección de vertidos y en la restauración del medio perturbado"*, pues esta obligación ya se encuentra íntegramente comprendida en la letra f), que, además de imponer al propietario el deber de abstenerse de contaminar y de tolerar vertidos ilegales, exige su colaboración con los poderes públicos "*en su detección y en la restauración del medio perturbado*".

La reiteración puede generar dudas acerca de si se han querido establecer deberes distintos. Por razones de claridad y adecuada técnica normativa, debe suprimirse la letra g) o, si responde a una finalidad diferenciada, precisarse esta en su redacción.

Sección 3.ª Ordenación y gestión del suelo no urbanizable

Al artículo 60. Normas de aplicación directa en el suelo no urbanizable

El artículo establece las condiciones generales aplicables a las construcciones e instalaciones en suelo no urbanizable, exigiendo su carácter aislado, adecuación al uso, integración paisajística y dotación de los servicios necesarios.

La regulación resulta conforme con los criterios básicos de utilización y preservación del suelo rural establecidos en los artículos 13.1 y 20.1.a) TRLSRU.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 61. Usos y aprovechamientos ordinarios en suelo no urbanizable común

El artículo 61 regula los usos y aprovechamientos que pueden autorizarse mediante licencia municipal en suelo no urbanizable común. Entre ellos, la letra e) admite la vivienda aislada y familiar, sometiéndola, entre otras condiciones, a parcela mínima de 10.000 m², ocupación máxima del 2 por ciento, mantenimiento del resto de la finca en estado natural o cultivo y prohibición de formación de núcleo de población.

La STC 25/2024, de 13 de febrero, FJ 5, al examinar la vivienda unifamiliar aislada en suelo rural, considera compatible su admisión con el artículo 13.1 TRLSRU cuando la regulación autonómica incorpora garantías suficientes para impedir la formación de nuevos asentamientos y preservar la naturaleza rural del suelo. El Tribunal señala que *«la facultad de edificar no está excluida a radice de la propiedad del suelo rural»* y reconoce al legislador autonómico la competencia para concretar los usos admisibles dentro de las condiciones básicas estatales.

Las condiciones establecidas en el artículo 61.e) preserva el carácter rural del suelo y evitan procesos de urbanización, por lo que resultan conformes con la citada legislación básica y doctrina constitucional.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 62. Usos y aprovechamientos excepcionales en suelo no urbanizable común

El artículo regula los usos industriales, productivos, terciarios y de servicios que, con carácter excepcional y mediante declaración de interés comunitario, pueden implantarse en suelo no urbanizable común cuando no estén prohibidos por el planeamiento y concurran las condiciones establecidas para cada supuesto.

Dicha regulación se acomoda al artículo 13.1 TRLSRU, que permite excepcionalmente en suelo rural los usos de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en dicho medio.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 63. Régimen general de usos en suelo no urbanizable protegido

El apartado 1 del artículo 63 dispone que en suelo no urbanizable protegido podrán autorizarse los usos o aprovechamientos previstos en los artículos 61 y 62 cuando estén «expresamente previstos en la legislación sectorial que haya motivado su protección o en el planeamiento urbanístico».

Esta previsión debe ponerse en relación con el artículo 13.1 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, de carácter básico, conforme al cual la utilización de los terrenos cuyos valores sean objeto de protección por la legislación aplicable "*quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores*" y "*comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice*".

La utilización de la conjunción disyuntiva "o" puede suscitar dudas acerca de la relación entre el planeamiento urbanístico y la legislación sectorial que determina la protección. El adverbio "expresamente" no elimina esa dificultad, pues exige que el uso se encuentre expresamente previsto, pero mantiene como alternativas su previsión en la legislación sectorial o en el planeamiento. Podría así entenderse que la previsión "expresa" en este último constituye título suficiente para autorizar un uso en un terreno protegido por legislación sectorial.

A título indicativo, si la protección procede exclusivamente del planeamiento por razón, por ejemplo, de un valor agrario o paisajístico de interés local, será el propio ordenamiento urbanístico, dentro del marco legal aplicable, el que determine los usos compatibles. En cambio, si el terreno se encuentra protegido por legislación sectorial, la previsión en el plan de una instalación industrial no puede bastar para autorizarla cuando comporte una alteración del estado natural que la legislación determinante de la protección no autorice expresamente.

La STC 25/2024, de 13 de febrero, FJ 5, al interpretar el artículo 13.1 TRLSRU respecto del suelo especialmente protegido por legislación sectorial, señala que su utilización *"comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice*" y añade que *"para este tipo de suelo se exige que los usos estén expresamente previstos"*. Concluye el Tribunal que *"no solamente es necesario que el uso ordinario no esté prohibido por la ordenación territorial y urbanística, sino que el uso en cuestión ha de estar permitido por dicha ordenación, pues se trata de una limitación que viene impuesta por la legislación aplicable por razón de la materia"*.

Es cierto que una interpretación sistemática del artículo 63 y de las restantes previsiones del Anteproyecto permite entender que el planeamiento no puede desplazar las limitaciones establecidas por la legislación sectorial. Sin embargo, la posibilidad de obtener por vía interpretativa la que parece ser la finalidad perseguida por el precepto proyectado no justifica mantener, durante la fase de elaboración de la ley, una redacción susceptible de otra interpretación eventualmente incompatible con la legislación básica estatal. Precisamente por razones de claridad y seguridad jurídica, procede resolver

ex ante la duda y evitar trasladarla a quienes hayan de aplicar la futura norma.

A tal efecto, podría añadirse el siguiente inciso u otro análogo: "*Cuando la protección derive de la legislación sectorial, los usos y aprovechamientos deberán ajustarse, en todo caso, al régimen establecido por esta y los actos de alteración del estado natural de los terrenos únicamente podrán autorizarse en los términos expresamente permitidos por dicha legislación".*

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

A los artículos 64 a 66. Régimen de actuaciones y licencias en suelo no urbanizable

Los artículos 64 a 66 completan el régimen de intervención administrativa en suelo no urbanizable. En particular, el artículo 64 regula las actuaciones públicas que deban implantarse en esta clase de suelo; el artículo 65 delimita determinadas actuaciones agrarias y forestales de escasa entidad exentas de dichos títulos; y el artículo 66 establece las especialidades para su otorgamiento, incluidos los informes previos y, cuando proceda, la vinculación e indivisibilidad registral de la parcela.

No se formula objeción jurídica alguna.

Sección 4.ª Las declaraciones de interés comunitario

Al artículo 67. Declaración de interés comunitario: régimen general

El artículo configura la declaración de interés comunitario como el instrumento que permite autorizar excepcionalmente determinados usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable, exigiendo la justificación de su necesidad de emplazamiento y de la conveniencia de la localización propuesta.

La regulación resulta conforme con el artículo 13.1 TRLSRU, que permite excepcionalmente legitimar usos específicos en suelo rural en los términos establecidos por la legislación territorial y urbanística.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 68. Procedimiento de declaración de interés comunitario

El artículo regula el procedimiento para la obtención de la declaración de interés comunitario. Su apartado 1 dispone que el promotor presentará la solicitud *"a través de la Plataforma Urbanística Digital"*.

Esta previsión, formulada con carácter general, comprende también a las personas físicas que no se encuentren obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración. Sin embargo, el artículo 14.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, reconoce a estas personas el derecho a elegir si se comunican con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos o no. Su apartado 3 permite extender reglamentariamente la obligación de relación electrónica a determinados procedimientos y colectivos de personas físicas únicamente cuando, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

En consecuencia, debe modificarse el artículo 68.1 para dejar a salvo el régimen establecido en el artículo 14 de la Ley 39/2015 respecto de las personas que no estén obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración.

Ello no impide que la Plataforma Urbanística Digital constituya el cauce ordinario de tramitación del procedimiento. En tal caso, deberán preverse las medidas necesarias para que las personas no obligadas que opten por la presentación presencial puedan ejercer efectivamente este derecho y para que la documentación presentada se incorpore a la Plataforma por la propia Administración. Asimismo, cuando estas personas opten por utilizar medios electrónicos y precisen asistencia, deberá garantizarse la prevista en los artículos 12 y 16 de la Ley 39/2015, incluida, cuando proceda, la actuación mediante funcionario habilitado en los términos establecidos en aquella Ley.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

A los artículos 69 a 71. Informes, resolución y canon de las declaraciones de interés comunitario

Los artículos 69 a 71 regulan, respectivamente, el régimen de los informes sectoriales, la resolución de la declaración de interés comunitario y el canon de uso. El Anteproyecto sometido a dictamen incorpora las precisiones necesarias sobre los plazos y efectos de los informes, el cómputo del plazo máximo para resolver y los criterios para la bonificación del canon.

La regulación resulta ajustada a la legislación básica de procedimiento administrativo.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 72. Duración de las declaraciones de interés comunitario

El artículo establece, como novedad respecto del TRLOTUP, que la declaración de interés comunitario tendrá, como regla general, carácter permanente, reservándose su duración temporal para determinados supuestos. El TRLOTUP vigente establece, por el contrario, una vigencia temporal máxima de treinta años.

Esta nueva regulación proyectada no resulta, por sí misma, contraria al artículo 13.1 TRLSRU, pues la excepcionalidad prevista en dicho precepto se refiere a la legitimación de usos específicos en suelo rural y no exige necesariamente que su autorización sea temporal. En este sentido, la STC 25/2024, de 13 de febrero, recuerda que corresponde al legislador autonómico "*determinar las condiciones que podrán legitimar con carácter excepcional"* estos usos extraordinarios y que su autorización debe producirse *"por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística".*

Precisamente por ello, al atribuirse ahora a la DIC carácter permanente, la ley proyectada debe prever las consecuencias de la desaparición sobrevenida de las circunstancias que justificaron su otorgamiento. El artículo 73 proyectado regula la extinción y la caducidad, pero no establece las causas ni el régimen de la "revisión o pérdida de eficacia" a la que, sin embargo, alude expresamente su apartado 5.

Esta ausencia de previsión afecta al régimen sustantivo de subsistencia de un título que legitima excepcionalmente usos en suelo no urbanizable y que pasa a tener duración indefinida, por lo que deberían regularse los supuestos y el procedimiento de revisión o pérdida de eficacia cuando desaparezcan las circunstancias que justificaron el otorgamiento o sobrevengan otras incompatibles con su mantenimiento.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Al artículo 73. Extinción y caducidad de las declaraciones de interés comunitario

El artículo regula la extinción por vencimiento de las DIC temporales y la caducidad por incumplimiento de las condiciones y deberes a que se encuentre sometida la declaración.

No obstante, debe revisarse el apartado 2.d), que configura como causa de caducidad *"el incumplimiento de las condiciones de desmantelamiento, reposición o restauración… derivadas de la extinción de una declaración* (DIC) *otorgada con carácter temporal".* Si, conforme al apartado 1, la declaración ya se ha extinguido por vencimiento, el incumplimiento posterior de tales

obligaciones no puede determinar la caducidad de un título ya extinguido, sino dar lugar a su exigencia por los mecanismos legalmente procedentes.

Asimismo, en coherencia con lo observado respecto del artículo 72, deben regularse los presupuestos y el procedimiento de la "revisión o pérdida de eficacia" de la DIC a la que alude el apartado 5, actualmente carente de regulación.

Dado que ambas cuestiones afectan al régimen sustantivo de eficacia y extinción de un título que legitima usos excepcionales en suelo no urbanizable, por razones de claridad y seguridad en la aplicación de la norma proyectada, estas observaciones son de carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Al artículo 74. Modificaciones de las declaraciones de interés comunitario

El artículo regula las modificaciones de las declaraciones de interés comunitario, distinguiendo las sustanciales de las no sustanciales y estableciendo los criterios y el procedimiento aplicables a estas últimas.

La regulación proyectada delimita ambos supuestos y garantiza la intervención de la conselleria competente, así como la aplicación de las autorizaciones y controles sectoriales que resulten exigibles.

No se formula objeción jurídica alguna.

Sección 5.ª Los núcleos rurales tradicionales y las edificaciones de arquitectura tradicional

Al artículo 75. Delimitación, clasificación y ordenación de los núcleos rurales tradicionales

El artículo define los núcleos rurales tradicionales atendiendo a su antigüedad, grado de consolidación y valores arquitectónicos, históricos, ambientales o paisajísticos. Además, establece los criterios para su delimitación y permite que su superficie se clasifique como suelo urbano consolidado, cuando reúna los requisitos legalmente exigidos, o como *"suelo no urbanizable de núcleo rural"*, cuya ordenación se remite a plan especial y para el que se establece un límite al incremento de edificabilidad y del número de viviendas.

Debe, no obstante, coordinarse el apartado 3 con el artículo 54 proyectado, pues este último únicamente distingue como categorías del suelo no urbanizable el común y el protegido y dispone que los núcleos rurales tradicionales podrán delimitarse "*con independencia de su categoría*". La posterior referencia a un "*suelo no urbanizable de núcleo rural*" genera, por

ello, incertidumbre acerca de si se pretende crear una tercera categoría de suelo no urbanizable o establecer un régimen especial aplicable a ámbitos incluidos en alguna de las dos categorías previstas en el artículo 54.

Procede, en consecuencia, armonizar ambos preceptos, determinando el encaje del *suelo no urbanizable de núcleo rural* dentro del sistema de clasificación establecido por la ley.

Al artículo 76. Reconstrucción de edificaciones de arquitectura tradicional rural

El artículo regula la reconstrucción de edificaciones de arquitectura tradicional rural anteriores a 1956, exigiendo que conserven una estructura reconocible y estableciendo, como regla general, el respeto de su volumen y edificabilidad originarios, sin perjuicio de las adaptaciones imprescindibles y de las limitaciones derivadas de la legislación sectorial.

No obstante, el apartado 4, tras establecer como límite máximo el volumen original, remite al reglamento la determinación de las condiciones para autorizar incrementos de volumen de hasta un 25 %, sin fijar los presupuestos sustantivos que justifiquen dicha excepción.

En aras a la adecuada delimitación legal del régimen urbanístico del suelo no urbanizable, convendría que la propia ley determinase los supuestos o criterios esenciales que permitan autorizar tales incrementos, reservando al reglamento su concreción técnica.

Sección 6.ª Órdenes individualizadas de minimización y proyectos de obras públicas para minimizar impactos de grupos o núcleos de edificaciones irregulares

Al artículo 77. Órdenes individualizadas de minimización

El artículo regula las órdenes individualizadas de minimización aplicables a edificaciones implantadas irregularmente en suelo no urbanizable respecto de las cuales ya no pueda ejercerse la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística. Ahora bien, con arreglo al citado precepto, hasta el cumplimiento de las medidas de minimización se prohíben las obras y la ocupación o utilización efectiva, tanto por el propietario como por terceros, pudiendo imponerse las actuaciones estrictamente necesarias para garantizar la seguridad, salubridad e integración paisajística.

No obstante, en relación con el inciso "*ni autorizarse su ocupación o utilización efectiva, por el propietario o por terceros*" del apartado 1, convendría precisar las consecuencias del incumplimiento de la prohibición de ocupación o utilización efectiva establecida en el citado apartado 1 y las medidas

administrativas procedentes para hacerla efectiva mientras no se haya dictado y cumplido la orden de minimización.

Al artículo 78. Procedimiento para dictar la orden individualizada de minimización

El artículo regula el procedimiento para dictar la orden individualizada de minimización, que podrá iniciarse de oficio cuando el ayuntamiento aprecie un impacto territorial negativo susceptible de minimización, o a instancia del propietario, quien deberá acompañar un documento técnico justificativo de las actuaciones propuestas.

La regulación debería completarse con las normas del procedimiento administrativo común, en particular, las relativas a instrucción, contradicción, audiencia y obligación de resolver.

Al artículo 79. Efectos de la orden individualizada de minimización

El artículo regula los efectos de la orden individualizada de minimización, integrando las actuaciones impuestas en el deber de conservación y previendo las consecuencias de su incumplimiento. Una vez acreditado su cumplimiento, limita las actuaciones posteriores a las de conservación y mantenimiento y precisa que la eventual autorización de ocupación o utilización no comporta la legalización urbanística de la edificación ni habilita nuevas obras, usos, ampliaciones o intensificaciones incompatibles con su situación.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 80. Proyectos de obras públicas para minimizar los impactos de grupos o núcleos de edificaciones irregulares

El artículo permite aprobar y ejecutar proyectos de obras públicas destinados a implantar los servicios básicos y las actuaciones mínimas de acceso y vialidad necesarias para minimizar los impactos de grupos o núcleos de edificaciones irregulares.

El apartado 1 dispone que *"el coste de estas obras se repercutirá entre todos los propietarios afectados conforme a criterios objetivos y proporcionados"*.

Esta repercusión encuentra cobertura, con carácter general, en el artículo 16 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que contempla entre los deberes vinculados al suelo rural el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos desarrollados en él y,

en los supuestos de su apartado 2, el coste de las infraestructuras de conexión con las redes generales.

No obstante, convendría precisar el alcance de los costes repercutibles. Cuando las obras o infraestructuras previstas en el proyecto sirvan también a necesidades generales o produzcan una utilidad que exceda de la vinculada a la minimización, únicamente deberá repercutirse a los propietarios afectados la parte del coste que les resulte objetivamente imputable, conforme a criterios proporcionados.

Procede, por ello, precisar el apartado 1 en este sentido.

TÍTULO III. Planeamiento urbanístico

Capítulo I. Instrumentos de planeamiento

Sección 1.ª Disposiciones comunes

Al artículo 81. Instrumentos de planeamiento urbanístico

El artículo enumera como instrumentos el plan general, plan urbanístico simplificado, plan pormenorizado, plan parcial, plan de reforma interior, catálogo de protecciones, plan especial y estudio de detalle.

Supone una reorganización del sistema del TRLOTUP, cuyo artículo 14 distingue actualmente instrumentos supramunicipales y municipales y contempla, entre estos últimos, el plan general estructural y los instrumentos de ordenación pormenorizada. La nueva configuración entra plenamente dentro de la competencia autonómica en materia de urbanismo.

No se formula objeción jurídica alguna.

A los artículos 82 y 83. Reglas comunes sobre el contenido y la documentación del planeamiento

Los artículos 82 y 83 establecen las reglas comunes sobre el contenido y la documentación de los instrumentos de planeamiento. El artículo 82 somete su contenido a los principios de mínimo contenido necesario, simplificación y proporcionalidad y delimita las exigencias que pueden imponerse al planeamiento. Y el artículo 83 regula la documentación exigible, su posible omisión o agrupación y las reglas para resolver discrepancias entre los distintos documentos del plan.

Dicho esto, el artículo 82.4 dispone que las leyes autonómicas sectoriales que establezcan trámites, estudios, documentos o

determinaciones adicionales exigibles a los instrumentos de planeamiento urbanístico *"deberán incorporarlos mediante modificación expresa de esta ley"*. Añade que tales exigencias tampoco podrán imponerse por disposiciones reglamentarias, instrucciones, guías, protocolos, informes sectoriales o actos administrativos, salvo que cuenten con habilitación expresa en esta ley, en otra norma con rango de ley "que modifique expresamente esta ley", en la legislación básica estatal o en el Derecho de la Unión Europea.

La finalidad de concentrar en la legislación urbanística las exigencias aplicables al planeamiento puede responder a razones de seguridad jurídica, coordinación y buena técnica normativa. Sin embargo, la exigencia de modificación expresa de esta ley no puede configurarse como una condición para la aplicabilidad o eficacia de las determinaciones establecidas por una ley autonómica posterior del mismo rango. Una ley ordinaria no puede autovincular al legislador futuro ni atribuirse una especial resistencia frente a leyes posteriores que no derive de una norma superior.

Así resulta de la doctrina del Tribunal Constitucional. En este sentido, la STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 4, declara que las relaciones entre leyes ordinarias, cuando no se trate de materias constitucionalmente reservadas a una específica clase de ley, se rigen por el criterio de sucesión temporal, *lex posterior derogat priori*, "*de modo tal que cualquier ley posterior del mismo rango puede abordar su regulación*". El Tribunal añade que no existe obstáculo constitucional para aplicar ese criterio "*a las relaciones entre leyes del mismo rango y naturaleza"* y recuerda, conforme al artículo 2.2 del Código Civil, que la derogación no solo tendrá el alcance expresamente dispuesto, sino que se extenderá a aquello que, en la nueva ley, sobre la misma materia, resulte incompatible con la anterior.

En el mismo sentido, la STC 51/2018, recogiendo la doctrina de la STC 56/2016, FJ 3, parte de la premisa de que *"el legislador del pasado no puede vincular al legislador del futuro"*, por lo que el principio de seguridad jurídica no puede conducir a la congelación o petrificación del ordenamiento.

Por consiguiente, la incorporación de las nuevas exigencias sectoriales mediante modificación expresa de la Ley del Suelo puede establecerse como directriz de técnica normativa, pero su incumplimiento no puede determinar que una exigencia válidamente establecida por una ley autonómica posterior resulte inaplicable o ineficaz.

Esta conclusión se proyecta asimismo sobre el artículo 83.2 proyectado, que permite omitir documentos, apartados o contenidos cuando no tengan carácter preceptivo conforme a esta ley, a la normativa básica estatal o al Derecho de la Unión Europea. La enumeración resulta adecuada, pues una ley autonómica distinta de la Ley del Suelo puede establecer válidamente nuevas exigencias aplicables al planeamiento.

Procede, por tanto, modificar el artículo 82.4, de manera que la modificación expresa de la Ley del Suelo pueda operar como directriz de técnica normativa, pero no como condición para la aplicación o eficacia de una ley autonómica posterior.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

A los artículos 84 a 86. Soporte digital y ordenación urbanística

Los artículos 84 a 86 regulan, respectivamente, el soporte digital y la tramitación electrónica del planeamiento, la ordenación directiva y estructural y la ordenación pormenorizada, delimitando las determinaciones propias de cada nivel de ordenación.

La regulación se considera adecuada y, en particular, la tramitación electrónica prevista en el artículo 84 queda expresamente sometida a la legislación de procedimiento administrativo común, preservando el régimen establecido en el artículo 14 de la Ley 39/2015.

No se formula objeción jurídica alguna

Al artículo 87. Reserva para vivienda protegida

El artículo 87 regula la reserva de vivienda sujeta a protección pública, remitiendo con carácter general a los porcentajes mínimos establecidos por la legislación básica estatal.

No obstante, el apartado 4.c) establece, en términos incondicionados, que quedan exentos de dicha reserva «*los planes urbanísticos simplificados*». Esta previsión debe coordinarse con el artículo 113.4 proyectado, que condiciona la exención a que el plan justifique la inexistencia de necesidad acreditada de vivienda protegida en el municipio y deja expresamente a salvo lo dispuesto en la legislación básica estatal para las actuaciones de nueva urbanización.

Procede, por tanto, matizar el artículo 87.4.c), mediante remisión al artículo 113.4 o incorporando directamente sus condiciones, de modo que no pueda interpretarse que los planes urbanísticos simplificados quedan exentos de la reserva de vivienda protegida por el solo hecho de utilizar este instrumento de planeamiento.

Al artículo 88. Las ordenanzas municipales

El artículo regula las ordenanzas municipales de construcción, edificación y urbanización, delimitando su contenido respecto del planeamiento y de la normativa sectorial supramunicipal.

La regulación resulta compatible con la potestad reglamentaria municipal y remite correctamente su aprobación, publicación y entrada en vigor a la legislación de régimen local.

No se formula objeción jurídica alguna.

Sección 2.ª El Plan General

A los artículos 89 a 95. El plan general

Los artículos 89 a 95 regulan la definición y alcance del plan general, sus determinaciones en las distintas clases de suelo, la configuración de la red primaria y su documentación. La regulación diferencia la ordenación estructural de la pormenorizada y reserva al plan general la definición del modelo urbanístico municipal.

En particular, el artículo 94 incluye correctamente en la red primaria los elementos de alcance municipal o local que, por su función, capacidad, posición o especialización, tengan carácter estructurante.

No se formula objeción jurídica alguna.

Sección 3.ª El Plan Pormenorizado

Al artículo 96. Concepto y alcance

El precepto regula el plan pormenorizado, al que corresponde establecer la ordenación pormenorizada del suelo urbano, admitiendo determinados ajustes en su delimitación y la ordenación de ámbitos de suelo urbanizable vinculados al suelo urbano.

Ahora bien, el apartado 2 permite al plan pormenorizado ajustar la delimitación del suelo urbano prevista en el plan general, siempre que el ajuste sea menor y no comporte una *"alteración sustancial de la clasificación del suelo"*.

La expresión "alteración sustancial" resulta imprecisa, pues podría interpretarse, *a contrario*, como habilitación para introducir mediante el plan pormenorizado alteraciones no sustanciales de la clasificación, cuando esta constituye una determinación propia de la ordenación estructural.

Procede, por ello, suprimir el calificativo "sustancial" referido a la clasificación del suelo, diferenciando inequívocamente el mero ajuste técnico de su delimitación de cualquier modificación de la clasificación, que deberá efectuarse mediante el instrumento de planeamiento y el procedimiento correspondientes.

A los artículos 97 y 98. Reservas de suelos dotacionales, estándares y documentación

El artículo 97 regula las reservas dotacionales y los estándares aplicables al plan pormenorizado, así como los efectos de los incrementos de edificabilidad, densidad o intensidad de uso; y el artículo 98 determina la documentación que debe integrar dicho instrumento.

No se formula objeción jurídica alguna.

Sección 4.ª El Plan Parcial

Al artículo 99. Concepto y alcance

El artículo regula el plan parcial como instrumento para el desarrollo y la ordenación pormenorizada del suelo urbanizable, atribuyéndole la delimitación definitiva del sector, del área de reparto y la determinación del aprovechamiento tipo. Asimismo, permite determinados ajustes de la delimitación prevista por el plan general, siempre dentro del ámbito de suelo urbanizable delimitado y con respeto al uso básico y a los criterios establecidos por aquel.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 100. Reservas de suelos dotacionales y estándares

El artículo regula los estándares dotacionales y de calidad urbana de los planes parciales, la reserva de vivienda protegida y la adscripción al sector de los terrenos de la red primaria que le correspondan.

En particular, el apartado 1.b) dispone que *"En sectores de suelo urbanizable de uso industrial o terciario, se destinará a zonas verdes públicas, como mínimo, el 10 % de la superficie del sector y a equipamientos públicos, como mínimo, el 5 %. Reglamentariamente podrán establecerse criterios y condiciones para la minoración de la reserva de equipamientos en actuaciones con superficie superior a 100 hectáreas, previa justificación de la suficiencia dotacional. En municipios incluidos en el sistema rural, podrá autorizarse motivadamente la minoración del estándar de dotaciones locales, atendiendo a la demanda dotacional acreditada y a la existencia de dotaciones computables en el entorno".*

La previsión relativa a los municipios incluidos en el sistema rural no determina con suficiente precisión qué reserva puede minorarse ni el límite de dicha minoración. En particular, no queda claro si la expresión «estándar de dotaciones locales» permite reducir únicamente el 5 % correspondiente a equipamientos o también el mínimo del 10 % establecido para zonas verdes.

Esta indeterminación contrasta con el TRLOTUP vigente, que, tras establecer los mismos porcentajes, concreta que en los municipios pertenecientes al sistema rural «se podrá eximir el 5 % de superficie destinada a dotaciones públicas».

Procede, por ello, precisar qué reserva o reservas pueden minorarse en los municipios incluidos en el sistema rural y establecer el límite de dicha minoración.

Al artículo 101. Documentación

El artículo determina la documentación del plan parcial, comprendiendo las memorias de información y justificación, la documentación económica cuando proceda, los planos, las normas urbanísticas, las fichas de gestión y la documentación ambiental y sectorial exigible.

No se formula objeción jurídica alguna.

Sección 5.ª El Plan de Reforma Interior

Al artículo 102. Concepto y alcance

El precepto configura el plan de reforma interior como instrumento de ordenación pormenorizada del suelo urbano, tanto para desarrollar ámbitos remitidos a este instrumento por el plan pormenorizado como para ordenar actuaciones de rehabilitación, renovación y regeneración urbana, aun cuando no estuvieran previamente previstas en aquel. Asimismo, permite articular en un mismo ámbito unidades de ejecución, actuaciones de gestión aislada, actuaciones edificatorias y actuaciones de dotación.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 103. El plan de reforma interior para actuaciones de rehabilitación, renovación y regeneración urbana

El precepto establece las determinaciones específicas de los planes de reforma interior destinados a actuaciones de rehabilitación, renovación y regeneración urbana, permitiendo que su ámbito sea discontinuo y que

comprenda, cuando resulte necesario, intervenciones de demolición, renovación o sustitución, así como una extensión razonable de las tramas urbanas existentes sobre terrenos clasificados como suelo urbano de su periferia inmediata.

Como mejora de técnica normativa, cabría precisar la referencia contenida en el apartado 1.a) al aprovechamiento atribuido por el "planeamiento anterior", sustituyéndola por "ordenación urbanística anteriormente vigente" o expresión equivalente.

Así, si sobre un ámbito se hubiera aprobado inicialmente un determinado instrumento de planeamiento y este hubiera sido posteriormente modificado, la expresión «planeamiento anterior» podría suscitar la duda de si la referencia se efectúa al instrumento originario o a la ordenación resultante de su última modificación. La expresión "ordenación urbanística anteriormente vigente" permite expresar con mayor precisión que debe atenderse a la ordenación aplicable inmediatamente antes de la nueva ordenación establecida por el plan de reforma interior.

Por ello, se sugiere valorar la referida sustitución.

Al artículo 104. Documentación

El artículo determina la documentación integrante del plan de reforma interior, comprendiendo las memorias informativa y justificativa, el informe de sostenibilidad económica y la memoria de viabilidad cuando procedan, los planos de información y ordenación, las normas urbanísticas, las fichas de gestión, la documentación ambiental y los restantes estudios sectoriales exigibles, así como el resumen ejecutivo.

No se formula objeción jurídica alguna.

Sección 6.ª El Catálogo de Protecciones

Al artículo 105. Concepto y alcance

El artículo 105 regula el catálogo de protecciones como instrumento de ordenación urbanística municipal destinado a identificar los elementos territoriales, espacios o bienes inmuebles que, por sus valores culturales, naturales, paisajísticos u otros, requieran un régimen específico de conservación, protección o puesta en valor.

La configuración de este instrumento debe ponerse en relación con la distribución entre ordenación directiva y estructural y ordenación pormenorizada establecida por el propio Anteproyecto.

Así, el artículo 85.1 dispone que *"el plan general establecerá la ordenación urbanística de carácter directivo y estructural del municipio*", mientras que el artículo 86.1 establece que "*la ordenación urbanística pormenorizada se establecerá, en los términos establecidos en esta ley, en los planes pormenorizados, los planes parciales, los planes de reforma interior, los catálogos, los planes especiales y los estudios de detalle*". Por consiguiente, el Anteproyecto atribuye al plan general la ordenación directiva y estructural e incluye expresamente los catálogos entre los instrumentos mediante los que se establece la ordenación pormenorizada.

Esta regulación presenta, sin embargo, una falta de coordinación con la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano, que atribuye expresamente naturaleza estructural a determinadas determinaciones relativas a los bienes integrantes del patrimonio cultural.

En particular, respecto de los Bienes de Interés Cultural (BIC), el artículo 34.1 de la Ley 4/1998 dispone que *"en todo caso, los bienes inmuebles así declarados, los entornos de protección que puedan corresponderles, y sus correspondientes instrumentos de regulación urbanística, formarán parte de la ordenación estructural del planeamiento municipal".*

Asimismo, el apartado 8 del citado artículo confirma la coexistencia de la integración en la ordenación estructural y de la inclusión en el catálogo, al establecer que la declaración de interés cultural de un inmueble determina para el Ayuntamiento la obligación de *"incluirlo en la ordenación estructural de su planeamiento y en el correspondiente Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos".*

Lo mismo sucede respecto de los Bienes Inmuebles de Relevancia Local (BRL). El artículo 46.1 de la Ley 4/1998, tras exigir su inclusión en los correspondientes catálogos de bienes y espacios protegidos, establece expresamente que «tales bienes y su normativa de protección formarán parte de la ordenación estructural del planeamiento municipal».

La legislación urbanística vigente contiene una previsión específica dirigida a coordinar ambas categorías. Así, el artículo 42.6 del TRLOTUP establece, a efectos de la sección de patrimonio cultural del catálogo, que *"se considera que conforma la ordenación estructural los bienes integrantes del Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano, que incluye los Bienes de Interés Cultural y los Bienes de Relevancia Local".* Esta previsión permite articular la autonomía del catálogo como instrumento específico con el carácter estructural que la legislación de patrimonio cultural atribuye a determinadas determinaciones contenidas en él.

El artículo 105 del Anteproyecto no contiene una previsión equivalente y, al mismo tiempo, el artículo 86 incluye expresamente los catálogos entre

los instrumentos mediante los que se establece la ordenación pormenorizada. Se genera, por tanto, una indeterminación acerca de la naturaleza y del encaje en el nuevo sistema de planeamiento de aquellas determinaciones del catálogo a las que la Ley 4/1998 atribuye expresamente carácter estructural.

Esta cuestión no impone necesariamente integrar materialmente la totalidad del catálogo en el plan general, pues la autonomía documental del catálogo es compatible con que concretas determinaciones contenidas en él tengan naturaleza estructural. Lo que debe garantizarse es que la configuración del Catálogo como instrumento mediante el que se establece la ordenación pormenorizada se coordine con el carácter estructural que la legislación de patrimonio cultural atribuye a determinadas determinaciones relativas a los BIC y BRL, de modo que pueda identificarse inequívocamente su naturaleza y régimen jurídico.

Por ello, debe revisarse la regulación proyectada para coordinar los artículos 85, 86 y 105 del Anteproyecto con los artículos 34 y 46 de la Ley 4/1998, bien preservando expresamente el carácter estructural que esta atribuye a las correspondientes determinaciones patrimoniales, bien procediendo a la modificación expresa de la legislación de patrimonio cultural si la voluntad del legislador es alterar dicho régimen.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Al artículo 106. Documentación

El artículo 106 establece la documentación mínima del catálogo de protecciones, incluyendo las memorias de información y justificación, las fichas individualizadas de los elementos catalogados, la documentación gráfica y los anexos que resulten exigibles. Asimismo, su letra e) prevé expresamente la incorporación, cuando proceda, de "los documentos expresamente exigidos por la legislación aplicable", incluida la documentación ambiental y los informes sectoriales específicos.

No se formula objeción jurídica alguna.

Sección 7.ª El Plan Especial

Al artículo 107. Concepto y alcance

El artículo 107 regula las finalidades de los planes especiales y su capacidad para modificar las determinaciones de otros instrumentos de planeamiento, incluido el plan general, en los términos y con el alcance previstos en la propia ley.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 108. Plan especial de iniciativa pública para vivienda protegida

Este precepto proyectado regula los planes especiales de iniciativa pública destinados a incrementar la oferta de vivienda, estableciendo, entre otras determinaciones, una reserva mínima del 50 % de la edificabilidad residencial para vivienda protegida y determinadas previsiones para garantizar su ejecución.

Ahora bien, el apartado 4 exige que el plan especial incorpore "al menos, un programa de actuación con previsiones temporales", mientras que el apartado 6 establece que "la ejecución se realizará preferentemente por expropiación".

Debe tenerse en cuenta que el artículo 178.1 proyectado define los "programas de actuación" como instrumentos de gestión "por los propietarios, cooperación y agente urbanizador", sin incluir la expropiación. Esta distinción se confirma en el artículo 177 proyectado, que regula esta última como un sistema de actuación diferente.

Por ello, debe clarificarse el artículo 108.4, dado que no resulta coherente exigir en todo caso un programa de actuación cuando el sistema preferente de ejecución es la expropiación. Si únicamente se pretende exigir una programación temporal de la ejecución, debería sustituirse la expresión "programa de actuación" por otra que evite su confusión con el instrumento específicamente regulado en el artículo 178.

Al artículo 109. Documentación

Este artículo regula la documentación de los planes especiales, comprendiendo la memoria informativa y justificativa, la documentación económica cuando proceda, los planos y normas urbanísticas, los anexos ambientales y sectoriales exigibles y el resumen ejecutivo previsto en la legislación básica estatal.

No se formula objeción jurídica alguna.

Sección 8.ª El Estudio de Detalle

Al artículo 110. Concepto y alcance

El precepto delimita el alcance de los estudios de detalle, impidiendo que alteren la zonificación o los usos, incrementen el aprovechamiento

urbanístico o modifiquen los parámetros máximos establecidos por el planeamiento del que traen causa.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 111. Documentación

Este artículo determina la documentación mínima de los estudios de detalle. No obstante, debe tenerse en cuenta que el artículo 25.3 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana exige que en los procedimientos de aprobación o alteración de los instrumentos de ordenación urbanística la documentación sometida a información pública incluya un resumen ejecutivo expresivo del ámbito y alcance de la alteración proyectada.

Dado que los estudios de detalle se someten a información pública conforme al artículo 135 del Anteproyecto, se recomienda incluir expresamente dicho resumen ejecutivo entre la documentación prevista en el artículo 111, como se hace respecto de otros instrumentos de planeamiento, y ello sin perjuicio de que la expresión *"al menos"* que emplea el citado artículo permita integrar esta exigencia derivada directamente de la legislación básica estatal.

Sección 9.ª El Plan Urbanístico Simplificado

A los artículos 112 a 114. Plan urbanístico simplificado, contenido y documentación

Los artículos 112 a 114 regulan el plan urbanístico simplificado, aplicable a los municipios de menos de 1.000 habitantes y a los declarados en riesgo de despoblación, determinando su alcance, contenido y documentación. El instrumento integra en un único plan la ordenación directiva y estructural y la ordenación pormenorizada del municipio.

El texto examinado exige justificar la suficiencia de las zonas verdes y condiciona la ausencia de reserva de vivienda protegida a la inexistencia de necesidad acreditada, dejando expresamente a salvo lo dispuesto por la legislación básica estatal para las actuaciones de nueva urbanización.

La documentación prevista en el artículo 114 resulta asimismo suficiente, al incorporar las exigencias ambientales, sectoriales y económicas que resulten legalmente procedentes, así como el resumen ejecutivo exigido por la legislación básica estatal.

No se formula objeción jurídica alguna a los artículos 112 a 114.

Capítulo II. Tramitación, aprobación y vigencia de los instrumentos de planeamiento

Sección 1.ª Competencias

Al artículo 115. Administraciones competentes para formular y aprobar los planes

El artículo distribuye la competencia para la aprobación definitiva de los distintos instrumentos de planeamiento en función de su contenido estructural o pormenorizado. La observación formulada por la Abogacía General respecto de la anterior redacción relativa al plan urbanístico simplificado ha sido atendida en la versión examinada, que diferencia con claridad entre la aprobación del plan completo y la de sus modificaciones.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 116. Planes sujetos a evaluación ambiental

Este artículo regula qué instrumentos de planeamiento urbanístico están sujetos a evaluación ambiental estratégica y si esta debe tramitarse por el procedimiento ordinario o simplificado, excluyendo de dicha evaluación a los estudios de detalle

El apartado 2 establece con carácter general el sometimiento al procedimiento simplificado de las modificaciones del plan general, de los restantes instrumentos de planeamiento urbanístico y de sus modificaciones.

Por las razones expuestas en la consideración general relativa a la evaluación ambiental estratégica, el precepto debe dejar a salvo los supuestos en los que resulte directamente exigible la evaluación ambiental estratégica ordinaria conforme al artículo 6.1 de la Ley 21/2013.

Esta observación, como se ha dicho, tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Al artículo 117. El órgano ambiental

El artículo 117 atribuye las funciones de órgano ambiental a la Administración autonómica cuando la aprobación definitiva del instrumento sea autonómica y al ayuntamiento cuando sea municipal, exigiendo en todo caso independencia, imparcialidad y separación funcional respecto del órgano sustantivo y contemplando mecanismos de cooperación cuando el municipio carezca de medios suficientes.

No se formula objeción jurídica alguna.

Sección 2.ª La tramitación del planeamiento general

A los artículos 118 a 121. Promoción del Plan General, consulta previa, colaboración administrativa, elaboración de borrador, aprobación definitiva

Los artículos 118 a 121 regulan la promoción del plan general, la consulta pública previa, la colaboración interadministrativa y el inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria. La versión examinada articula estas actuaciones de forma compatible con la legislación urbanística, ambiental y de procedimiento administrativo aplicable.

No se formula objeción jurídica alguna a los artículos 118 a 121.

Al artículo 122. Aprobación inicial e información al público

El precepto regula la información pública y las consultas sobre la versión inicial del plan general y el estudio ambiental estratégico.

El apartado 4 prevé la solicitud de *"los informes preceptivos de las administraciones sectoriales afectadas que resulten necesarios"*. Esta previsión no comprende expresamente las consultas que el artículo 22 de la Ley 21/2013 exige realizar, simultáneamente a la información pública, a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas previamente consultadas.

Aunque este trámite resulta directamente exigible por la legislación básica estatal, convendría incorporarlo al artículo 122, evitando que la solicitud de informes sectoriales pueda confundirse con las consultas propias de la evaluación ambiental estratégica.

Al artículo 123. Reglas especiales en relación con la emisión de informes sectoriales

El artículo regula la solicitud, alcance, plazo y efectos de los informes sectoriales y deja expresamente a salvo el régimen establecido por la legislación específica para los informes de la Administración General del Estado.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 124. Solicitud de colaboración autonómica en la emisión de los informes sectoriales

El apartado 2 permite que, dentro del mecanismo de colaboración previsto para los informes autonómicos y locales no emitidos en plazo, el informe pueda formularse "en (la reunión) de forma verbal".

Esta posibilidad resulta admisible como técnica de cooperación interadministrativa. No obstante, el artículo 80.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece que los informes serán emitidos por medios electrónicos y con los requisitos previstos en su artículo 26. Por ello, cuando excepcionalmente el informe se formule verbalmente, debe garantizarse su documentación e incorporación al expediente administrativo.

Se recomienda, en consecuencia, precisar que el contenido del informe emitido verbalmente se recogerá íntegramente en el acta y se incorporará al expediente, garantía que, además, se encuentra prevista en la regulación vigente del TRLOTUP.

A los artículos 125 a 130. Nuevo trámite de información pública por modificaciones sustanciales, declaración ambiental estratégica, etc

Los artículos 125 a 130 regulan las modificaciones sustanciales posteriores a la información pública, la remisión del expediente al órgano ambiental, la declaración ambiental estratégica y las fases de aprobación provisional y definitiva del plan general.

En particular, el artículo 126 incorpora en la versión examinada la documentación que debe integrar el expediente de evaluación ambiental estratégica remitido al órgano ambiental.

No se formula objeción jurídica alguna a los artículos 125 a 130.

Al artículo 131. Especialidades en la tramitación del plan urbanístico simplificado

El texto examinado precisa que el órgano ambiental determinará, *"de acuerdo con la legislación de evaluación ambiental"*, si el plan urbanístico simplificado debe someterse a evaluación ambiental estratégica ordinaria o simplificada, quedando así la aplicación de uno u otro procedimiento sujeta a los presupuestos establecidos por la legislación estatal de evaluación ambiental.

No se formula objeción jurídica alguna.

Sección 3.ª Tramitación del planeamiento de desarrollo

A los artículos 132 y 133. Tramitación del plan pormenorizado, de los planes parciales, de reforma interior y de los catálogos

Los artículos 132 y 133 establecen las especialidades procedimentales aplicables a dichos instrumentos. Las cuestiones advertidas por la Abogacía General que requerían corrección han sido adecuadamente atendidas en la versión examinada, sin que se aprecien otras contradicciones con el ordenamiento jurídico.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 134. Tramitación de los planes especiales

El artículo 134.b) atribuye al pleno municipal la aprobación definitiva de los «planes especiales de ámbito municipal propuestos por el ayuntamiento».

Esta previsión entra en contradicción con el artículo 115.1.d) del propio Anteproyecto, que atribuye a la Administración autonómica la aprobación definitiva de los planes especiales de ámbito municipal cuando alteren determinaciones del plan general. Así, un plan especial municipal promovido por el ayuntamiento que modifique el plan general quedaría sometido simultáneamente a dos reglas distintas de competencia.

En consecuencia, debe modificarse el artículo 134.b) para dejar expresamente a salvo el supuesto previsto en el artículo 115.1.d) y determinar de forma inequívoca el órgano competente para la aprobación definitiva.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Al artículo 135. Tramitación de los estudios de detalle

El texto examinado concreta adecuadamente los particulares legitimados para formular estudios de detalle, atendiendo la observación formulada por la Abogacía General.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 136. Disposiciones comunes relacionadas con la aplicación del procedimiento de evaluación ambiental

El apartado 1 establece que en los planes urbanísticos de desarrollo y las modificaciones puntuales del plan general *"se seguirá el procedimiento simplificado de evaluación ambiental",* permitiendo que posteriormente el órgano ambiental determine su sometimiento a evaluación ordinaria.

Por las razones expuestas en la consideración general, debe adecuarse este apartado para que el procedimiento aplicable sea el que corresponda conforme a la legislación básica estatal y quede a salvo el sometimiento directo a evaluación ambiental estratégica ordinaria cuando resulte exigible.

Esta observación tiene, como se ha dicho, carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Por otra parte, el apartado 2 circunscribe las consultas ambientales a las Administraciones afectadas. Debería completarse la previsión incluyendo a las personas interesadas, de conformidad con el artículo 30 de la Ley 21/2013 y por las razones expuestas en la consideración general.

Sección 4.ª Previsiones adicionales sobre la formulación, aprobación, suspensión y modificación de los planes

A los artículos 137. Iniciativa particular en el planeamiento

El precepto regula la iniciativa particular en el planeamiento urbanístico.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 138. Suspensión del otorgamiento de licencias

El precepto regula la suspensión de los títulos habilitantes durante la elaboración o modificación del planeamiento, con la finalidad de evitar que la nueva ordenación quede condicionada por actuaciones realizadas al amparo de la regulación todavía vigente.

El apartado 1 permite extender la suspensión, además de a las licencias y declaraciones responsables expresamente mencionadas, a *"las demás que estime procedente"*. Esta expresión resulta excesivamente indeterminada tratándose de una medida que limita temporalmente el ejercicio de facultades urbanísticas. Debería precisarse qué títulos o actuaciones pueden quedar afectados y vincular su suspensión a su posible incompatibilidad con la ordenación en elaboración, evitando una habilitación genérica a la Administración.

Asimismo, el apartado 5 reconoce la indemnización del coste del proyecto y la devolución de los tributos y cargas correspondientes a solicitudes anteriores a la suspensión que hubieran debido ser estimadas conforme a la ordenación vigente. Conviene completar esta previsión indicando que la indemnización de cualesquiera otros perjuicios derivados de la alteración del planeamiento procederá únicamente en los supuestos

previstos por la legislación estatal de suelo, como establece actualmente el artículo 69.2 del TRLOTUP.

Por otro lado, debería precisarse el régimen aplicable a las declaraciones responsables, dada su distinta naturaleza respecto de las licencias. Mientras la licencia requiere un acto administrativo de otorgamiento, la declaración responsable despliega los efectos que legalmente le corresponden desde su presentación, sin necesidad de resolución administrativa previa. Por ello, debe determinarse con claridad qué efectos produce sobre estas declaraciones la suspensión acordada y cuál es el régimen de las presentadas con anterioridad. Asimismo, debería adecuarse el título del artículo, actualmente referido únicamente a la *"Suspensión del otorgamiento de licencias"*, para que comprenda también las declaraciones responsables a las que expresamente se extiende su regulación.

Al artículo 139. Modificaciones de los planes

El artículo 139 regula el régimen de modificación de los planes urbanísticos, determinando su procedimiento, documentación e informes exigibles. Asimismo, exige dictamen previo del CJC cuando se altere la zonificación o el uso urbanístico de zonas verdes o espacios libres.

Ahora bien, el apartado 3 dispone que, junto con la memoria justificativa de la modificación, "*solo se aportarán los documentos indispensables y proporcionados al objeto de la modificación*".

Debe tenerse en cuenta que el artículo 70 ter.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, exige, para determinadas alteraciones de la ordenación urbanística que incrementen la edificabilidad o densidad o modifiquen los usos del suelo, que conste en el expediente la

identidad de los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación.

Aunque dicha exigencia resulta directamente aplicable, la utilización del término "solo" puede conferir al precepto una apariencia de exclusividad. Se recomienda añadir que la documentación prevista se entiende sin perjuicio de aquella otra que resulte exigible por la legislación básica estatal.

A los artículos 140 y 141. Modificaciones con incremento de edificabilidad, densidad o intensidad de uso y publicación del planeamiento

Los preceptos regulan, respectivamente, las exigencias aplicables a las modificaciones del planeamiento que incrementen la edificabilidad, densidad

o intensidad de uso y la publicación de los instrumentos de planeamiento, sin que se aprecien contradicciones con el ordenamiento jurídico.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 142. Vigencia y efectos de la aprobación de los planes

El apartado 1 establece que «los planes serán ejecutivos y entrarán en vigor al día siguiente de la publicación del acuerdo de aprobación en el boletín oficial de la provincia», añadiendo a continuación que «las normas urbanísticas de los planes municipales entrarán en vigor conforme a lo previsto en la legislación reguladora de las bases del régimen local».

A efectos de mayor claridad, se recomienda sustituir el apartado 1 por una redacción como la siguiente: *"1. Los planes serán ejecutivos y entrarán en vigor una vez cumplidos los requisitos de publicación exigidos por la legislación aplicable. En el caso de los planes cuya aprobación definitiva corresponda a las entidades locales, su entrada en vigor se producirá conforme a lo previsto en la legislación reguladora de las bases del régimen local".*

A los artículos 143 a 145. Edificaciones y usos disconformes, ausencia de planeamiento y Registro de Planeamiento

Los preceptos regulan, respectivamente, las edificaciones y usos preexistentes disconformes con la nueva ordenación, el régimen aplicable en ausencia de planeamiento y el Registro Autonómico de Instrumentos de Planeamiento Urbanístico, sin que se aprecien contradicciones relevantes con el ordenamiento jurídico.

No se formula objeción jurídica.

Al artículo 146. Textos consolidados

El precepto regula la elaboración y actualización por los municipios de textos consolidados de los instrumentos de ordenación urbanística vigentes, precisando su carácter exclusivamente informativo y técnico y la prevalencia, en caso de discrepancia, de los instrumentos originarios y de sus innovaciones aprobadas y publicadas.

No se formula observación

Título IV. Gestión urbanística

Capítulo I. Disposiciones generales

Sección 1.ª Criterios generales

A los artículos 147 y 148. La ejecución urbanística, presupuestos y modalidades

Estos artículos regulan el concepto, las competencias, los presupuestos y las modalidades de la ejecución urbanística, así como la posible simultaneidad de las obras de urbanización y edificación.

No se formula objeción jurídica alguna.

Sección 2.ª La reparcelación

A los artículos 149 a 151. Reparcelación, modalidades y ámbito de la reparcelación, etc.

Los artículos 149 a 151 regulan el concepto, finalidad y modalidades de la reparcelación, la delimitación de su ámbito y los derechos de los propietarios afectados, conforme a los principios de equidistribución y proporcionalidad.

En particular, el artículo 150 permite que el área reparcelable sea discontinua o no coincida con la unidad de ejecución, pero exige la justificación de esa delimitación y que, cuando existan varias reparcelaciones en una misma unidad, su resultado conjunto respete los derechos que corresponderían a los afectados en un único expediente.

El artículo 151 concreta la proporcionalidad de las adjudicaciones y establece determinadas reglas especiales, entre ellas la aplicable a actuaciones públicas autonómicas destinadas a vivienda protegida u otros usos de interés social, exigiendo equivalencia entre el valor de las parcelas adjudicadas y los costes de urbanización satisfechos con ellas.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 152. Tratamiento de los bienes de dominio público

El precepto regula el tratamiento reparcelatorio de los bienes de dominio público incluidos en el ámbito, diferenciando según su forma de obtención y la Administración titular.

No obstante, el apartado 4 permite continuar la reparcelación mientras se tramita la mutación demanial o desafectación de bienes pertenecientes a una Administración distinta de la actuante.

En relación con ello, debería precisarse que la continuación y aprobación, en su caso, de la reparcelación no prejuzgan el resultado del

procedimiento patrimonial ni producen, por sí solas, el cambio de destino o la ocupación del bien antes de que se haya acordado válidamente la correspondiente mutación demanial o desafectación, tal y como se desprende del artículo 163.5 segundo párrafo proyectado.

A los artículos 153 a 156. Valoración de bienes y derechos, reglas para distribuir las adjudicaciones, etc.

El artículo 153 regula la valoración de bienes y derechos afectados; el 154, las reglas de distribución de las adjudicaciones; el 155, las especialidades aplicables a los proindivisos; y el 156, las consecuencias del ejercicio del derecho del propietario a no participar en la actuación cuando legalmente proceda.

Las opciones adoptadas responden a la configuración legal de la equidistribución y no se aprecia contradicción con la legislación básica estatal.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 157. Identificación y titularidad de fincas, bienes y derechos afectados

El artículo regula la identificación de las fincas, bienes, derechos y titulares afectados por la reparcelación, así como el deber de aportar los títulos y declarar las situaciones jurídicas que les afecten. Asimismo, establece la prevalencia de las mediciones reales sobre las descripciones documentales que contradigan la realidad física.

No se formula objeción jurídica alguna.

A los artículos 158 a 161. Titularidades dudosas o desconocidas, identificación registral, liquidación y contenido del proyecto de reparcelación

Los artículos 158 a 161 regulan diversos aspectos instrumentales de la reparcelación relativos al tratamiento de las titularidades dudosas, litigiosas o desconocidas, la identificación registral de las fincas, las cuentas de liquidación provisional y definitiva y el contenido documental del proyecto.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 162. Tramitación de la reparcelación forzosa

El artículo regula la tramitación y aprobación de la reparcelación forzosa, estableciendo su iniciación mediante el acuerdo de sometimiento a

información pública, los trámites de audiencia y publicidad y el plazo para su aprobación.

El apartado 2 fija un plazo de tres meses para aprobar el proyecto de reparcelación, computado desde la finalización del trámite de información pública. Esta previsión no se ajusta al artículo 21.3.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, conforme al cual, en los procedimientos iniciados de oficio, el plazo máximo para resolver se computa desde la fecha del acuerdo de iniciación. Dado que el propio apartado 1 sitúa la iniciación del procedimiento en el acuerdo de sometimiento del proyecto a información pública, el plazo debe computarse desde dicho acuerdo.

Por otro lado, debería reconsiderarse el plazo de tres meses previsto en la norma proyectada para la aprobación del proyecto, pues puede resultar insuficiente si, como se ha señalado, su cómputo se inicia desde la adopción del acuerdo de inicio, teniendo en cuenta las actuaciones de instrucción que han de sustanciarse antes de que pueda recaer la correspondiente resolución.

Debe revisarse igualmente la previsión según la cual el transcurso del plazo *"no determinará por sí mismo la caducidad del procedimiento"*. La expresión *"por sí mismo"* introduce incertidumbre acerca de los efectos jurídicos del vencimiento, pues parece admitir que la caducidad pudiera producirse por la concurrencia de otras circunstancias que el precepto no identifica. Conforme a la doctrina establecida por el Tribunal Supremo respecto de los proyectos de reparcelación (STS 476/2026, de 20 de abril), el régimen de caducidad del artículo 25.1.b) de la Ley 39/2015 no resulta aplicable a estos procedimientos. Procede, por tanto, establecer de forma clara los efectos del transcurso del plazo, así como suprimir o clarificar la expresión "*por sí mismo*".

Por último, el mismo apartado permite ampliar hasta la mitad el plazo máximo para resolver cuando la entidad de las alegaciones o la necesidad de introducir modificaciones relevantes impidan razonablemente resolver en plazo. Al tratarse de la ampliación del plazo máximo para resolver y notificar, y no de la ampliación de un plazo correspondiente a un concreto trámite, esta previsión debe acomodarse al artículo 23 de la Ley 39/2015, que establece específicamente los presupuestos y requisitos para acordar excepcionalmente dicha ampliación.

En consecuencia, debe revisarse el apartado 2 adecuándolo a los artículos 21 y 23 de la Ley 39/2015.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Al artículo 163. Efectos de la reparcelación

El artículo regula los efectos jurídicos derivados de la aprobación definitiva de la reparcelación, entre ellos la subrogación de las fincas de origen por las de resultado, la adjudicación de estas, la transmisión de los terrenos de cesión obligatoria, la afección al pago de las cargas de urbanización y las operaciones necesarias respecto de los bienes de dominio público.

El apartado 1.a) incluye entre tales efectos la *"mutación demanial de los bienes de dominio público afectados"*. Esta previsión debe ponerse en relación con el artículo 152.4 del propio Anteproyecto, que, cuando los bienes pertenezcan a una Administración distinta de la actuante y su nuevo destino urbanístico resulte incompatible con la afectación existente, exige tramitar y resolver o instar ante la Administración titular el procedimiento de mutación demanial o desafectación que corresponda.

Por ello, debería precisarse que la aprobación de la reparcelación no produce por sí sola la mutación demanial cuando esta requiera, conforme a la legislación patrimonial aplicable, un procedimiento específico o la intervención de la Administración titular del bien. La mera inclusión de la *"mutación demanial"* entre los efectos de la reparcelación podría interpretarse, de otro modo, como una alteración automática de la afectación del bien, haciendo innecesario el procedimiento patrimonial al que expresamente remite el artículo 152.4.

En consecuencia, deberían coordinarse el artículo 163 y el artículo 152.4, dejando claro que los efectos urbanísticos de la reparcelación se producen sin perjuicio de los actos y procedimientos patrimoniales que resulten preceptivos.

Al artículo 164. La reversión de la reparcelación

El artículo regula las reglas aplicables a la reversión de una reparcelación definitivamente aprobada, incluyendo la reconstrucción de las fincas originarias, el traslado de titularidades, derechos y cargas, la intervención de terceros adquirentes y los efectos registrales de la operación.

El precepto condiciona su aplicación a los casos en que *"resulte necesario"* efectuar la reversión, pero no determina los presupuestos materiales que permiten dejar sin efecto una reparcelación definitivamente aprobada ni remite a los preceptos que los establezcan. Esta indeterminación debería corregirse, dada la incidencia de la reversión sobre situaciones jurídico-reales consolidadas y sobre los derechos adquiridos con posterioridad a la reparcelación. En consecuencia, debe completarse el precepto determinando las causas o presupuestos de la reversión, en garantía del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, remitiéndose a la legislación estatal y, en todo caso, clarificando el alcance de la expresión "*cuando resulte necesario*".

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Al artículo 165. Reparcelación voluntaria

El artículo establece una regulación autónoma de la reparcelación voluntaria previendo expresamente su iniciación, documentación, control administrativo, información pública y aprobación.

No obstante, convendría armonizar los apartados 1 y 3 en cuanto a los sujetos cuyo consentimiento resulta necesario. El apartado 1 exige que la reparcelación sea formalizada en escritura pública por «la totalidad de las personas propietarias y demás titulares de derechos reales del ámbito», mientras que el apartado 3 se refiere a "la totalidad de las personas propietarias y titulares de derechos reales afectados". Procedería, por tanto, unificar ambas previsiones, siendo preferible la del apartado 3.

Por otra parte, el precepto no establece un plazo máximo específico para resolver y notificar la solicitud de aprobación. Esta omisión no impide la aplicación del régimen general de la Ley 39/2015, pero, dado que el Anteproyecto configura un procedimiento autónomo, sería conveniente fijarlo expresamente por razones de seguridad jurídica y coherencia con los restantes procedimientos regulados en la norma.

Por ello, sería conveniente que el precepto determinase expresamente tanto el plazo máximo para resolver como los efectos de su vencimiento.

Al artículo 166. Reparcelación en régimen de propiedad horizontal

El artículo regula la reparcelación en régimen de propiedad horizontal, permitiendo la adjudicación, incluso forzosa, de elementos privativos de una obra nueva declarada en construcción a cambio de las propiedades originarias, con observancia de los principios de proporcionalidad y equidad.

El apartado 8 dispone que el proyecto de reparcelación horizontal *"podrá formalizarse mediante escritura pública, otorgada por la parte promotora previa autorización de la administración actuante"*. Esta previsión debe entenderse sin perjuicio de la necesaria aprobación administrativa del proyecto y del cumplimiento de los requisitos establecidos por la legislación hipotecaria estatal para su acceso al Registro de la Propiedad.

Por último, el apartado 9 establece que *"en lo no previsto en este precepto, será aplicable lo regulado en los artículos anteriores de esta sección"*. La remisión resulta excesivamente indeterminada, pues no permite conocer con suficiente precisión qué disposiciones de los artículos precedentes

resultan aplicables a esta modalidad especial de reparcelación ni cómo deben conciliarse con sus particularidades.

Por razones de seguridad jurídica, debería precisarse su alcance, identificando las reglas aplicables o, al menos, circunscribiendo la remisión a aquellas previsiones que resulten compatibles con la naturaleza y régimen específico de la reparcelación en propiedad horizontal.

Al artículo 167. Determinaciones del proyecto de reparcelación para la adjudicación de fincas de resultado bajo el régimen de complejo inmobiliario

El artículo regula la utilización de complejos inmobiliarios en las operaciones de reparcelación, determinando cuándo pueden constituirse, cuándo resultan obligatorios y el título para su formalización e inscripción.

El apartado 2 prevé su constitución necesaria cuando el planeamiento destine superficies superpuestas al uso privado y al dominio público. Esta previsión es conforme con el artículo 26.5 del TRLSRU, si bien convendría completar el precepto con una remisión a las restantes condiciones previstas en dicho artículo, en particular las relativas a la desafectación que proceda y a las limitaciones y servidumbres necesarias para la protección del dominio público.

Por su parte, el apartado 3 establece que la certificación del acuerdo de aprobación definitiva de la reparcelación servirá de título para declarar la obra nueva y constituir el complejo inmobiliario. Se sugiere que se precise dicha previsión con el inciso *"sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos establecidos por la legislación estatal para la declaración de obra nueva, la constitución del complejo inmobiliario y su acceso al Registro de la Propiedad, salvedad que convendría incorporar expresamente al precepto"* o equivalente.

No se formula observación al resto del artículo.

Al artículo 168. Reparcelación económica

El artículo regula la reparcelación económica para los supuestos en que las circunstancias existentes hagan impracticable o de muy difícil realización la reparcelación material, delimitando las operaciones que pueden integrarla.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 169. Transferencia de aprovechamiento

El artículo regula la transferencia de aprovechamiento como instrumento de equidistribución y de adquisición de suelo dotacional por la

Administración, así como el acceso registral del aprovechamiento no materializado sobre una finca.

A diferencia del vigente artículo 83.5 TRLOTUP, el Anteproyecto no establece expresamente el régimen de aprobación administrativa de las transferencias voluntarias de aprovechamiento. Aunque su formalización y acceso registral quedan sujetos a la legislación hipotecaria, convendría precisar la intervención que corresponde a la Administración urbanística en la aprobación de estas operaciones, dada su incidencia sobre la distribución y localización del aprovechamiento urbanístico.

Sección 3.ª Las cargas de urbanización

Al artículo 170. Cargas de urbanización

El artículo regula las cargas de urbanización, su afección a las fincas, los conceptos que las integran y las reglas para su valoración y distribución.

La letra c) del apartado 3 incluye entre dichas cargas los costes de descontaminación de suelos, precisando que serán *"a cargo de su propietario"*. Esta previsión no se ajusta al artículo 100.1 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, conforme al cual *"Estarán obligados a realizar las operaciones de descontaminación y recuperación reguladas en el artículo anterior los causantes de la contaminación, que cuando sean varios responderán de estas obligaciones de forma solidaria y, subsidiariamente, por este orden, los propietarios de los suelos contaminados y los poseedores de los mismos".*

El citado precepto tiene carácter básico en materia de protección del medio ambiente, de conformidad con la disposición final undécima de la Ley 7/2022 y el artículo 149.1.23.ª de la Constitución. En consecuencia, la legislación urbanística autonómica no puede atribuir directamente al propietario una obligación que la legislación básica impone, en primer término, al causante de la contaminación y solo subsidiariamente al propietario.

Deberá, por ello, suprimirse el inciso *"a cargo de su propietario"* y remitirse la imputación de estos costes a lo dispuesto en la legislación aplicable en materia de suelos contaminados.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Por otra parte, la letra e) incluye entre las cargas de urbanización *"la constitución de garantías"*, sin precisar cuáles de ellas pueden ser repercutidas a las personas propietarias. Dado que el Anteproyecto contempla

garantías específicamente vinculadas al cumplimiento de obligaciones propias del agente urbanizador, debería precisarse que únicamente tendrán la consideración de carga de urbanización los costes de aquellas garantías que sean legalmente repercutibles. Así, por ejemplo, no debería trasladarse a las personas propietarias el coste de una garantía constituida por el urbanizador para asegurar el cumplimiento de obligaciones que la ley le impone específicamente a él. De este modo se evitaría que la referencia genérica a la *"constitución de garantías"* permita repercutir a los propietarios costes que corresponden al urbanizador por razón de su propia posición jurídica.

Al artículo 171. Proyecto de urbanización

El artículo 171 simplifica la regulación de los proyectos de urbanización, estableciendo directamente su naturaleza, límites, procedimiento de aprobación y contenido material, y ampliando a un mes el trámite de información pública.

No obstante, no se reproduce el contenido documental mínimo exigido actualmente por el artículo 183.1 TRLOTUP, que comprende, entre otros documentos, memoria, planos, pliego de condiciones técnicas, mediciones, programación por fases y presupuesto detallado.

Por ello, en el apartado 4, al determinar las obras que debe definir el proyecto, convendría recoger un contenido documental mínimo, sin perjuicio de su ulterior desarrollo reglamentario y de su adaptación a las características de cada actuación.

Al artículo 172. Contratación de las obras de urbanización

El artículo somete la contratación de las obras de urbanización a los principios de transparencia, publicidad, concurrencia e igualdad de trato y dispone que, cuando el contratante tenga la condición de poder adjudicador, será aplicable la legislación de contratos del sector público.

Esta última previsión debe revisarse, pues la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, contempla también su aplicación, en los términos establecidos en ella, a entidades del sector público que no tienen la condición de poder adjudicador. Así resulta, entre otros, de sus artículos 321 y 322, que regulan específicamente los contratos de dichas entidades.

Por ello, debería establecerse que la legislación de contratos del sector público será aplicable cuando proceda conforme a su propio ámbito de aplicación, evitando que la referencia exclusiva a la condición de poder adjudicador pueda dar lugar a una interpretación *a contrario* del precepto.

Al artículo 173. Redes públicas comunes a varios ámbitos de actuación o sectores

El artículo regula la ejecución y distribución del coste de las redes públicas comunes a varias actuaciones integradas, incluida la posible constitución de una entidad urbanística colaboradora y el establecimiento de un canon de urbanización.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 174. Recepción de las obras de urbanización

El artículo regula la recepción de las obras de urbanización, distinguiendo entre recepción provisional y definitiva y contemplando asimismo la recepción por silencio y la recepción tácita derivada de su apertura al uso público o puesta en servicio.

El apartado 1 admite la recepción de oficio, pero el precepto no determina cómo debe tramitarse en este supuesto. En particular, el apartado 2 exige, únicamente cuando existe solicitud, una certificación de la dirección facultativa acreditativa de la terminación y conformidad de las obras. Debería precisarse, por tanto, qué documentación o comprobación técnica equivalente debe sustentar la recepción de oficio, pues también en este caso debe quedar acreditado que las obras se encuentran terminadas y correctamente ejecutadas antes de su recepción.

En su apartado 4 regula dos tipos de recepción de las obras de urbanización, provisional y definitiva, estableciendo entre ambas un plazo de un año durante el cual el urbanizador responde de los defectos de ejecución.

Este período cumple materialmente la función de plazo de garantía, aunque el precepto no lo identifica ni determina expresamente sus efectos. Conviene, por ello, precisar su naturaleza y coordinar esta regulación con el artículo 175, pues este mantiene el deber de conservación de las obras a cargo de la persona o entidad responsable de su ejecución hasta la recepción definitiva. De la regulación conjunta de ambos preceptos debe quedar claro qué obligaciones corresponden al ejecutor durante ese año, distinguiendo entre la conservación ordinaria de las obras y la responsabilidad por la reparación de los defectos de ejecución cubiertos por la garantía.

Procede, por tanto, clarificar el régimen aplicable durante el período comprendido entre ambas recepciones, precisando su naturaleza como plazo de garantía, las responsabilidades que durante él conserva el ejecutor de la urbanización y el momento en que la Administración asume plenamente su conservación.

Por otra parte, cuando las obras de urbanización se hayan ejecutado mediante un contrato sujeto a la legislación de contratos del sector público, deberá respetarse el régimen establecido por esta. Los artículos 210 y 243 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, regulan la recepción y el posterior plazo de garantía de las obras, y el artículo 244 mantiene la responsabilidad del contratista por vicios ocultos en los términos allí previstos. Asimismo, el artículo 243.6 establece específicamente los requisitos para la ocupación efectiva o puesta en servicio de las obras sin recepción formal.

En consecuencia, deberá dejarse expresamente a salvo la aplicación de la legislación de contratos del sector público cuando resulte procedente, de modo que las previsiones urbanísticas sobre recepción provisional, definitiva, tácita o por silencio no puedan desplazar el régimen de recepción, garantía y responsabilidad establecido por la expresada ley de contratación pública.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Al artículo 175. Deber de conservación de las obras de urbanización

El artículo regula el deber de conservación de las obras de urbanización, atribuyéndolo, hasta su recepción definitiva, a la persona o entidad responsable de su ejecución y, a partir de ese momento, al Ayuntamiento. Asimismo, contempla excepcionalmente su atribución temporal a los propietarios constituidos en entidad urbanística de conservación.

Dicha regulación debe coordinarse con el artículo anterior.

Así, el artículo 174 establece un período de un año entre la recepción provisional y la definitiva, durante el cual subsiste la responsabilidad por los defectos de ejecución, mientras que el artículo 175 mantiene durante ese mismo período el deber de conservación a cargo de quien haya ejecutado la urbanización. Debería distinguirse con claridad la conservación ordinaria de las obras, de la responsabilidad por los defectos imputables a su ejecución durante el período de garantía. Esta precisión resulta asimismo necesaria para determinar qué gastos corresponden a quien ejecutó la urbanización durante dicho período y cuáles derivan del uso ordinario de las obras.

Por otra parte, el apartado 4 permite atribuir excepcionalmente la conservación a una entidad urbanística de conservación en tres supuestos distintos, pero posteriormente exige que el acuerdo o instrumento de planeamiento motive *"las razones de sostenibilidad económica que lo justifiquen"*.

Dado que únicamente la letra c) contempla expresamente esas razones como fundamento de la imposición del deber, debería aclararse si dicha exigencia de motivación resulta aplicable a los tres supuestos previstos en el apartado o solamente al establecido en la citada letra c).

Capítulo II. La ejecución de las actuaciones integradas

Sección 1.ª Disposiciones Generales

Al artículo 176. Actuaciones integradas y unidades de ejecución

El artículo regula las actuaciones integradas y las unidades de ejecución. La definición de actuación integrada incorporada al apartado 1 atiende la observación formulada por la Abogacía General.

El apartado 5 dispone que *"cuando el planeamiento no prevea la delimitación, el ayuntamiento podrá aprobarla de oficio o a solicitud de persona interesada"*.

Convendría precisar que esta delimitación, así como su modificación o división, no podrá comportar la alteración de determinaciones del planeamiento vigente que requieran la modificación de este, en cuyo caso deberá seguirse el procedimiento legalmente establecido para ello.

Al artículo 177. Sistemas de actuación

El artículo establece como sistemas de ejecución de las actuaciones integradas la gestión por los propietarios, la cooperación, el agente urbanizador y la expropiación, atribuyendo al ayuntamiento la determinación expresa y motivada del sistema aplicable.

Esta regulación modifica el régimen vigente. El artículo 119.1 y 2 TRLOTUP establece que corresponde a la Administración actuante elegir razonadamente la modalidad de gestión pública, directa o indirecta, y dispone que la condición de agente urbanizador deberá asumirla prioritariamente la propia Administración o sus organismos, entidades o empresas de capital íntegramente público, *"en régimen de gestión directa del programa de actuación integrada"*. El artículo 123.1 TRLOTUP desarrolla esta modalidad y permite a las Administraciones públicas, por sí mismas o a través de dichos entes instrumentales, promover mediante gestión directa programas de actuación integrada y los instrumentos necesarios para su desarrollo y ejecución.

El Anteproyecto puede establecer una sistemática distinta y suprimir la prelación actualmente existente en el TRLOTUP. Sin embargo, no queda

determinado el encaje de la gestión directa en ninguno de los cuatro sistemas enumerados en el artículo 177.

Esta omisión resulta llamativa porque el propio Anteproyecto contempla la intervención directa del sector público en la ejecución urbanística: el artículo 172 proyectado regula la contratación de las obras de urbanización cuando el contratante sea poder adjudicador y, de forma aún más expresa, el artículo 205 contempla, dentro del sistema de expropiación, la *"gestión directa por la administración actuante, con sus propios medios"*, así como la gestión mediante entidades de derecho público de su sector público institucional.

Por ello, debería precisarse expresamente en el artículo 177 el régimen de la gestión directa por la Administración actuante o sus entidades instrumentales, bien mediante su inclusión entre los sistemas de actuación enumerados, bien determinando expresamente en cuál de ellos queda comprendida.

Al artículo 178. Programas de actuación

El artículo regula el contenido de los programas de actuación, configurándolos como el instrumento común para la ejecución de las actuaciones integradas mediante los sistemas de gestión por los propietarios, cooperación y agente urbanizador. El programa determina, entre otros extremos, el ámbito de la actuación, el sistema elegido, los gastos y plazos de ejecución, la financiación, las garantías y los compromisos asumidos y, cuando proceda, las relaciones entre el urbanizador y los propietarios y su régimen de retribución.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 179. Elaboración y aprobación de los programas de actuación

El artículo regula el procedimiento de elaboración y aprobación de los programas de actuación, estableciendo su sometimiento a información pública, la notificación a los afectados y su posterior aprobación definitiva.

Ahora bien, el apartado 2.a) dispone que la información pública se notificará a los propietarios y titulares que consten en el Catastro, *"sin perjuicio de las posteriores acreditaciones de la titularidad registral que procedan en el instrumento de equidistribución"*.

En relación con lo expuesto anteriormente, es de tener en cuenta que la acreditación definitiva de las titularidades y derechos a efectos de la equidistribución y la identificación de quienes deben intervenir como interesados en el procedimiento de aprobación del programa responden a

finalidades distintas. La circunstancia de que la titularidad registral se acredite posteriormente en el instrumento de equidistribución no justifica que los titulares registrales de bienes o derechos afectados puedan quedar al margen de la notificación individual durante la tramitación del programa. El propio Anteproyecto exige en su artículo 182.2 la *"notificación individual a los propietarios y demás titulares registrales"*.

Por ello, debería armonizarse el artículo 179.2.a) con el artículo 182.2, garantizando la notificación a los titulares registrales de derechos afectados, sin perjuicio de que la determinación definitiva de las titularidades, cargas y derechos corresponda al posterior instrumento de equidistribución.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Por otro lado, el apartado 2.b) permite introducir en la aprobación definitiva cambios respecto del programa aprobado inicialmente, exigiendo únicamente su motivación. Sin embargo, no contempla el supuesto en que tales modificaciones tengan carácter sustancial.

Debería preverse que, cuando los cambios alteren de manera relevante las determinaciones del programa sometido a información pública -en particular, su ámbito, cargas o condiciones esenciales de ejecución-, se reitere la información pública respecto de las modificaciones introducidas y, cuando proceda, la correspondiente audiencia o notificación a los afectados. Esta solución resulta, además, coherente con la prevista por el propio Anteproyecto para las modificaciones sustanciales de los instrumentos de planeamiento.

Por último, el artículo no establece un plazo máximo para resolver y notificar la aprobación definitiva del programa ni los efectos de su transcurso. Aunque, en defecto de regulación específica, operarían las reglas de la legislación de procedimiento administrativo común, resulta conveniente que sea la propia Ley sectorial la que determine expresamente el plazo, su cómputo y las consecuencias de la falta de resolución, evitando que estos elementos relevantes del procedimiento deban integrarse mediante la aplicación supletoria de aquella legislación.

Debería, por tanto, completarse el artículo 179 en los términos indicados.

Sección 2.ª El Sistema de Gestión por los Propietarios

A los artículos 180 y 181. Sistema de gestión por los propietarios

Los artículos regulan el sistema de gestión por los propietarios, atribuyendo la condición de urbanizador al promotor del programa una vez

aprobado definitivamente, bajo la dirección, inspección y control de la Administración actuante, y determinan los sujetos legitimados para promoverlo y el apoyo mayoritario de la propiedad exigible.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 182. Iniciativa y procedimiento

El artículo regula la iniciativa y tramitación del programa en el sistema de gestión por los propietarios. En particular, su apartado 2 dispone que, "*cuando el procedimiento se hubiera iniciado a instancia de parte, el transcurso de un mes desde la conclusión de la información pública sin resolución determinará la desestimación por silencio administrativo*".

El precepto no fija un plazo máximo para resolver y notificar el procedimiento, sino que hace depender la producción del silencio de la finalización de uno de sus trámites. Sin embargo, conforme a los artículos 21.3.b) y 24 de la Ley 39/2015, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado el plazo máximo para resolver se computa desde la entrada de la solicitud en el registro electrónico de la Administración competente, y es el vencimiento de dicho plazo sin resolución notificada el que determina la producción del silencio administrativo.

Por ello, debe establecerse un plazo máximo para resolver y notificar, computado desde la presentación de la solicitud, y anudar a su vencimiento el efecto desestimatorio previsto.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Al artículo 183. Régimen jurídico de la agrupación de interés urbanístico

El artículo regula la constitución y el régimen jurídico de las agrupaciones de interés urbanístico, su condición de entidades urbanísticas colaboradoras y las facultades que pueden ejercer sobre los terrenos incorporados.

El apartado 2 atribuye a la agrupación personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, mientras que el apartado 3 determina que la inscripción en el registro municipal produce la adquisición de la condición de entidad urbanística colaboradora.

No queda precisado, por tanto, desde qué momento adquiere la agrupación personalidad jurídica y capacidad de obrar. Convendría clarificar ambos apartados.

Por otra parte, el apartado 4 establece que la agrupación podrá ostentar *"poder dispositivo, con carácter fiduciario"* sobre los terrenos incorporados cuando resulte necesario para el cumplimiento de sus fines. A diferencia del régimen vigente, que vincula ese poder dispositivo a su otorgamiento por los propietarios, el Anteproyecto no determina con claridad el título del que deriva dicha facultad.

Debería precisarse si el poder dispositivo nace de la propia incorporación del propietario a la agrupación o requiere una atribución expresa, así como delimitar su alcance en relación con los fines de la actuación.

A los artículos 184 a 188. Gestión por los propietarios

Los artículos regulan la incorporación y participación de los propietarios, sus relaciones con el urbanizador, la reparcelación y afección de los terrenos, el régimen de responsabilidad e incumplimiento del urbanizador y la modalidad simplificada de gestión por unanimidad o propietario único.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 189. Recepción de las obras, conservación y extinción de la agrupación de interés urbanístico

El precepto regula la recepción de las obras y el destino de la agrupación de interés urbanístico una vez finalizada la actuación.

El apartado 3 contempla la constitución de una entidad urbanística de conservación cuando el planeamiento o el programa atribuyan a los propietarios el deber de conservar la urbanización. Sin embargo, conforme al artículo 175, la conservación corresponde, como regla general, al Ayuntamiento y solo excepcionalmente puede atribuirse a los propietarios en los supuestos previstos en su apartado 4.

Por ello, debería precisarse que la previsión del artículo 189.3 únicamente resulta aplicable cuando proceda la conservación por los propietarios conforme al artículo 175.4

Sección 3.ª Sistema de Cooperación

A los artículos 190 a 193. Sistema de cooperación y sistema de agente urbanizador

Estos artículos regulan el sistema de cooperación, los gastos de urbanización, la iniciativa para formular el proyecto de reparcelación y el

derecho de los propietarios a no participar en la actuación y obtener la correspondiente indemnización en metálico.

No se formula objeción jurídica alguna a estos preceptos.

Sección 4.ª El Sistema de Agente urbanizador

A los artículos 194 y 195. Sistema de agente urbanizador y criterios de adjudicación

Los artículos regulan la configuración del sistema de agente urbanizador y los criterios aplicables al concurso para su selección, que deberá desarrollarse con publicidad y concurrencia y mediante criterios objetivos, cuantificables y vinculados al objeto de la actuación.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 196. Tramitación del concurso para la adjudicación del agente urbanizador

El artículo regula la tramitación del concurso para seleccionar al agente urbanizador: la publicidad de la convocatoria, la presentación y apertura de las proposiciones, las garantías que deben prestar los licitadores, la posibilidad de formular alegaciones y el tratamiento de la información confidencial.

En relación con este último aspecto, el apartado 6 dispone que *"la administración no divulgará la información que los licitadores identifiquen como confidencial, en especial secretos técnicos o comerciales y los aspectos confidenciales de las ofertas"*.

La precitada redacción proyectada puede dar a entender que basta con que el licitador califique una información como confidencial para que esta quede excluida de su divulgación. Pues bien, sin perjuicio de que corresponda al licitador identificar inicialmente las partes de su proposición que considere confidenciales, esa calificación no vincula por sí sola a la Administración, que deberá comprobar si la confidencialidad está justificada y determinar su alcance.

En efecto, el artículo 14.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, exige que la aplicación de los límites al derecho de acceso sea *"justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección"* y atienda a las circunstancias del caso concreto. En el mismo sentido, el artículo 28.2 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, establece que dichos límites se interpretarán *"siempre de manera restrictiva en beneficio del derecho de acceso"*.

Resulta asimismo ilustrativo el artículo 133.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que reconoce la confidencialidad de la información así designada por los licitadores *"sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación vigente en materia de acceso a la información pública"* y precisa que ese deber *"no podrá extenderse a todo el contenido de la oferta del adjudicatario"*.

Por ello, debería precisarse que, sin perjuicio de la identificación inicial realizada por el licitador, corresponde a la Administración apreciar y determinar el alcance de la confidencialidad conforme a la legislación aplicable, ponderando los intereses que justifican su protección con las exigencias de transparencia y el derecho de acceso a la información pública.

A efectos de seguridad jurídica y claridad en la aplicación de la norma, esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Al artículo 197. Contenido de las proposiciones

El artículo regula el contenido que deben incluir las proposiciones de quienes concurran a la selección del agente urbanizador, concretando sus compromisos frente a la Administración y los propietarios, así como los aspectos económicos y técnicos necesarios para valorar la oferta.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 198. Adjudicación y terminación del concurso

El artículo regula la terminación del procedimiento de selección del agente urbanizador, distinguiendo los supuestos en que el concurso puede declararse desierto de aquellos en que procede rechazar motivadamente todas las proposiciones, así como el plazo para adjudicar y su posterior formalización. La versión examinada ha precisado esta distinción, atendiendo así a la observación formulada por la Abogacía General.

No obstante, el apartado 2 establece que *"el plazo máximo para resolver y notificar la adjudicación será de cuarenta días, contados desde la finalización del plazo de alegaciones"*.

En relación con lo expuesto, el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece, respecto de los plazos máximos para resolver y notificar previstos por las normas reguladoras de los procedimientos, que en los procedimientos iniciados de oficio se computarán *"desde la fecha del acuerdo de iniciación"*.

Por ello, si los cuarenta días constituyen el plazo máximo para resolver y notificar el procedimiento de adjudicación, su cómputo no puede iniciarse al finalizar el plazo de alegaciones, sino desde la iniciación del procedimiento.

Esta observación tiene carácter es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Al artículo 199. Modificación de las condiciones de adjudicación

El artículo regula la modificación de las condiciones de adjudicación, sus límites, el restablecimiento del equilibrio económico y la cesión de la condición de agente urbanizador.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 200. Resolución del convenio

El artículo regula las causas y el procedimiento de resolución del convenio urbanístico suscrito con el agente urbanizador, así como sus efectos sobre la adjudicación, la liquidación de la actuación y las garantías. El apartado 1 se limita a exigir la audiencia de los interesados y la emisión de informe técnico y jurídico, mientras que el apartado 4 determina algunos de los pronunciamientos que puede contener el acuerdo de resolución.

La regulación procedimental debería completarse en algunos extremos.

En primer lugar, debería establecerse expresamente si, en caso de oposición del agente urbanizador a la resolución, resulta preceptivo el dictamen del Consell Jurídic Consultiu. Esta precisión resulta necesaria porque el artículo 201.2 del Anteproyecto declara aplicable, con carácter supletorio y en cuanto resulte compatible, la legislación de contratos del sector público a la resolución de la adjudicación. Esta remisión, unida a la redacción de los supuestos de consulta preceptiva previstos en la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación de este Consell, hace conveniente que sea la propia Ley sectorial la que determine expresamente la procedencia o no del dictamen, evitando que una cuestión relativa a un trámite esencial del procedimiento deba resolverse mediante la interpretación conjunta de ambas regulaciones.

También debería preverse expresamente la audiencia del avalista o asegurador cuando se proponga la incautación de la garantía, sin perjuicio de que pueda entenderse comprendido en la referencia general a la audiencia de los interesados.

De igual modo, debería fijarse el plazo máximo para resolver y notificar la resolución definitiva que se dicten en el procedimiento de resolución. Se

sugiere que no sea inferior, al menos, a 8 meses, en línea con el plazo establecido en materia de resolución de contratos administrativos sujetos a la LCSP.

Por otro lado, el apartado 2 establece que *"son causas de resolución, al menos"* las que seguidamente enumera. La expresión *"al menos"* introduce indeterminación sobre el carácter abierto de la enumeración y sobre qué otras causas pueden determinar la resolución.

Deberá suprimirse dicha expresión o precisarse expresamente cuáles son las demás causas de resolución y la norma o instrumento del que pueden derivar.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Por último, el apartado 4.d) permite *"incautar la garantía definitiva o ejecutar los avales"*. La utilización de la conjunción "o" debería revisarse, pues sitúa como alternativas dos actuaciones que se encuentran en planos distintos: una cosa es acordar la incautación de la garantía y otra hacerla efectiva mediante la ejecución del aval cuando aquella se hubiera constituido de esta forma. De este modo, el precepto debería prever que el acuerdo de resolución se pronuncie expresamente sobre la procedencia de la incautación de la garantía y, en su caso, sobre su ejecución, devolución o cancelación, atendiendo a la causa de resolución y a las responsabilidades que resulten de la liquidación.

Al artículo 201. Aplicación de la legislación en materia de contratos del sector público

El artículo determina los principios que han de regir la selección del agente urbanizador y establece la aplicación supletoria de la legislación de contratos del sector público respecto de la adjudicación, modificación, efectos y resolución de la adjudicación. Asimismo, excluye los actos del procedimiento de selección del recurso especial en materia de contratación.

Dicho esto, el apartado 2 dispone que *"en lo no regulado en esta ley respecto de la adjudicación, modificación, efectos y resolución de la adjudicación, se aplicará supletoriamente y en lo compatible la legislación de contratos del sector público"*.

La expresión *"en lo no regulado"* resulta excesivamente amplia, pues podría llevar a entender que cualquier cuestión no contemplada expresamente por la Ley proyectada debe regirse por la LCSP, aunque no exista una auténtica laguna normativa que precise ser integrada.

A este respecto, la STC 68/2021, de 18 de marzo, recordando la doctrina establecida, entre otras, en las SSTC 118/1996 y 61/1997, señala que *"la cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia"* y que *"el presupuesto de aplicación de la supletoriedad [...] no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho"*.

La citada indeterminación puede producir dudas en la aplicación de la Ley. Por ejemplo, habría que determinar si la remisión comporta la aplicación de los trámites previstos en la LCSP para determinadas modificaciones no previstas superiores al 20 por ciento. Del mismo modo, pueden suscitarse dudas respecto de otros trámites de los procedimientos de modificación o resolución que el Anteproyecto no contemple expresamente.

Por ello, debería delimitarse la remisión a la legislación de contratos del sector público, de forma que su aplicación supletoria quede circunscrita a la existencia de una verdadera laguna normativa que necesariamente deba integrarse, y siempre que la concreta previsión contractual resulte compatible con la naturaleza y el régimen jurídico propios de la actuación urbanística y del agente urbanizador.

A título indicativo, el apartado podría redactarse en los siguientes términos:

"2. En lo no previsto por esta ley respecto de la adjudicación, modificación, efectos y resolución de la adjudicación, la legislación de contratos del sector público será de aplicación supletoria cuando exista una laguna normativa que necesariamente deba integrarse y siempre que sus previsiones resulten compatibles con la naturaleza y el régimen jurídico propios de la actuación urbanística y del agente urbanizador".

Sin perjuicio de esta cláusula general, los trámites que el legislador considere necesarios en los procedimientos de modificación y resolución deberían establecerse expresamente en los correspondientes preceptos, evitando que su exigibilidad dependa de la interpretación del alcance de la remisión supletoria del artículo 201.2 proyectado.

Al artículo 202. Participación y otros derechos de los propietarios

El artículo regula la participación de los propietarios en la actuación, la opción de no participar y sus derechos de información, equidistribución y control de los gastos.

En el apartado 2 convendría sustituir la expresión *"desde el día siguiente a la adjudicación del programa"* por *"desde el día siguiente a la adjudicación de la condición de agente urbanizador"*, o fórmula equivalente,

dado que el concurso regulado en los artículos anteriores tiene por objeto la selección y adjudicación de la condición de agente urbanizador.

Al artículo 203. Retribución y otros derechos del agente urbanizador

El artículo regula las modalidades de retribución del agente urbanizador, las cuotas de urbanización, las garantías y los restantes derechos derivados de su condición.

No obstante, el apartado 4 exige que el propietario que opte por retribuir al urbanizador en efectivo manifieste su opción ante el ayuntamiento *"por medios electrónicos"*.

Como se ha señalado al examinar el artículo 68, esta exigencia no puede imponerse con carácter general a las personas físicas que, conforme al artículo 14.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, no estén obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración. Respecto de estas personas deberá respetarse su derecho a elegir el medio de relación y, cuando opten por utilizar medios electrónicos, garantizarse la asistencia prevista en el artículo 12 de la citada Ley.

En consecuencia, debe modificarse el artículo 203.4 para dejar a salvo el régimen establecido en la Ley 39/2015 respecto de las personas no obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración, en los términos expuestos en la observación formulada al artículo 68.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Sección 5.ª El sistema de expropiación

A los artículos 204 y 205. Características y gestión del sistema de expropiación

Los artículos regulan la configuración del sistema de expropiación como sistema de ejecución de actuaciones integradas y sus distintas modalidades de gestión, incluida la intervención de entidades públicas y, en su caso, de un beneficiario particular.

La regulación se inserta en la competencia autonómica en materia de urbanismo y resulta compatible con la legislación estatal de expropiación forzosa y con el régimen previsto en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que admite la expropiación como técnica de ejecución urbanística y reconoce la posible existencia de beneficiarios distintos de la Administración expropiante.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 206. Concesión del sistema de expropiación

El artículo regula la gestión indirecta del sistema de expropiación mediante un particular seleccionado en concurrencia, al que atribuye la condición de beneficiario de la expropiación y las obligaciones de financiar los justiprecios y ejecutar la urbanización.

La atribución de la condición de beneficiario no suscita objeción, pues el artículo 42.5 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana reconoce tal condición a las personas naturales o jurídicas subrogadas en las facultades de las Administraciones para la ejecución de planes u obras determinadas. Ello no comporta la transmisión de la potestad expropiatoria, que permanece en la Administración expropiante.

No obstante, el apartado 1 dispone que la gestión podrá atribuirse a un concesionario. Por su parte, el apartado 2 señala que la relación se formalizará mediante un *"contrato administrativo de concesión conforme a la legislación de contratos del sector público"*, pero no determina suficientemente su objeto, la contraprestación del concesionario, el modo en que este recupera la financiación de los justiprecios y de las obras de urbanización, su posición respecto de las parcelas resultantes ni los riesgos que asume.

Estos aspectos son importantes porque la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, no configura una categoría genérica de contrato de concesión, sino modalidades contractuales determinadas. Así, tanto la concesión de obras como la concesión de servicios exigen una determinada forma de explotación y la transferencia al concesionario de un riesgo operacional, de modo que no puede quedar garantizada, en condiciones normales, la recuperación de las inversiones y costes asumidos.

Por ello, debe precisarse en la propia ley el contenido esencial de la relación jurídica atribuida al concesionario, en particular su objeto, contraprestación, sistema de recuperación de las inversiones, posición sobre los terrenos resultantes y riesgos asumidos, de modo que pueda determinarse su correcto encaje en la legislación básica de contratos del sector público, sin remitir íntegramente estos elementos a los pliegos.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Por otra parte, el apartado 3 reconoce a los propietarios que representen al menos el cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución un

derecho preferente de adjudicación en caso de empate. Esta previsión debe acomodarse al artículo 147 LCSP. La STC 68/2021, de 18 de marzo, ha declarado el carácter básico de dicho precepto y ha señalado que el legislador autonómico puede establecer criterios de desempate, pero respetando el mínimo común fijado por la legislación estatal, incluida su vinculación con el objeto del contrato, sin *"contradecir los criterios establecidos para dirimir el empate o desvirtuarlos de cualquier forma"*.

En consecuencia, atendido que el precepto parte de la aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, debe revisarse también el derecho preferente establecido en el apartado 3 para garantizar su adecuación al régimen básico estatal de criterios de desempate en la contratación pública.

Estas observaciones tienen carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del reglamento de este Consell.

A los artículos 207 y 208. Ejecución de la urbanización, justiprecio y pago

Los artículos regulan, respectivamente, la ejecución de las obras de urbanización en el sistema de expropiación y las reglas para la determinación y pago del justiprecio, incluido el pago en especie con el consentimiento expreso de la persona expropiada.

La regulación se ajusta a la legislación estatal en materia de suelo y expropiación forzosa.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 209. Liberación de la expropiación

El artículo regula la liberación de determinados bienes y derechos incluidos en una actuación expropiatoria, sus requisitos, las condiciones y garantías exigibles y las consecuencias de su incumplimiento.

En el apartado 3 debería sustituirse la referencia a las garantías que ha de prestar el *"beneficiario"* por una referencia al propietario liberado, pues es este el sujeto obligado al cumplimiento de las condiciones impuestas como consecuencia de la liberación. Así resulta también del artículo 43.2 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que se refiere expresamente a las garantías aportadas por el *"propietario liberado"* en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan.

Al artículo 210. Disposición anticipada de parcelas

El artículo regula la disposición de las parcelas resultantes una vez concluido el procedimiento expropiatorio, condicionando su transmisión a que el adquirente garantice suficientemente la ejecución de las obras de urbanización y edificación todavía pendientes.

No se formula objeción jurídica alguna.

Capítulo III. La ejecución de las actuaciones de gestión aislada

Al artículo 211. Ejecución por gestión aislada

El artículo delimita los supuestos en que procede la gestión aislada en suelo urbano no incluido en unidad de ejecución y los instrumentos necesarios para su ejecución, sin necesidad de delimitar unidad de ejecución ni aprobar programa de actuación.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 212. Proyecto de distribución de cargas de urbanización

El artículo regula el contenido y la tramitación del proyecto de distribución de cargas de urbanización. Su apartado 5 dispone que *"la aprobación definitiva producirá la afección real directa e inmediata de las fincas al pago de las cuotas hasta la liquidación definitiva"*.

La previsión debe revisarse en cuanto a sus efectos registrales. La expresión *"hasta la liquidación definitiva"* puede interpretarse en el sentido de que la afección inscrita en el Registro de la Propiedad permanece vigente mientras no se produzca dicha liquidación. Sin embargo, la duración y caducidad de la afección registral se rigen por la legislación hipotecaria estatal.

Concretamente, el artículo 20 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, establece que la afección *"caducará a los siete años de su fecha"*, sin perjuicio de las reglas que el propio precepto establece cuando durante su vigencia se eleve a definitiva la cuenta provisional de liquidación. Esta regulación se integra en la competencia exclusiva del Estado sobre ordenación de los registros e instrumentos públicos reconocida en el artículo 149.1.8.ª de la Constitución.

En consecuencia, debe precisarse que la afección real se hará constar y producirá sus efectos registrales en los términos y durante los plazos establecidos por la legislación hipotecaria estatal, de modo que la expresión *"hasta la liquidación definitiva"* no pueda interpretarse como determinante de la duración de la afección registral.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Al artículo 213. Iniciativa y ejecución de la gestión aislada

El artículo determina quién puede promover la actuación, regula su ejecución por los propietarios o por el ayuntamiento y concreta las reglas aplicables supletoriamente.

No se formula objeción jurídica alguna.

Capítulo IV. La ejecución de las actuaciones de dotación

A los artículos 214 y 215. Actuaciones de dotación: concepto, estándar dotacional y área homogénea

Los artículos regulan el concepto y los presupuestos de las actuaciones de dotación, así como el mantenimiento del estándar dotacional y la delimitación del área homogénea de referencia.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 216. Deberes de cesión de suelo y participación pública en las plusvalías

El artículo regula los deberes que corresponden a quien promueva una actuación de dotación y, entre ellos, la participación de la Administración en el incremento de aprovechamiento generado por la nueva ordenación.

Ahora bien, el apartado 2 fija el porcentaje de dicha participación, mientras que el apartado 3 determina la magnitud sobre la que ese porcentaje debe aplicarse, disponiendo que *"se calculará únicamente sobre el incremento de edificabilidad o, en su caso, sobre la diferencia de valor derivada del cambio de uso"*.

La finalidad de esta última previsión es que la participación pública no recaiga sobre el aprovechamiento que el propietario ya tenía reconocido por la ordenación anterior, sino únicamente sobre el incremento que le atribuye la nueva ordenación.

La cuestión se plantea, no obstante, respecto del modo en que el Anteproyecto determina ese incremento.

Pues bien, el artículo 18.2.a) TRLSRU establece para las actuaciones de dotación, que el deber de participación se determinará atendiendo *"sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada"* que resulte de la

modificación del instrumento de ordenación. La exigencia de ponderación permite comparar de manera homogénea edificabilidades correspondientes a usos distintos, pues un mismo número de metros cuadrados edificables puede representar diferente aprovechamiento urbanístico según el uso al que se destine.

Así, y a título explicativo, lo anterior resulta aplicable a una parcela en la que el planeamiento permite construir 1.000 m² de uso industrial y que, tras su modificación, continúa permitiendo construir exactamente 1.000 m², pero ahora de uso residencial. No ha aumentado la edificabilidad física -siguen siendo 1.000 m²-, pero el cambio de uso puede haber generado un mayor aprovechamiento.

Para poder comparar ambos usos cabe atribuirles coeficientes de ponderación. Si, a efectos meramente ilustrativos, el uso industrial tuviera según el planeamiento un coeficiente 1 y el residencial 1,5, los 1.000 m² industriales representarían 1.000 unidades homogeneizadas y los 1.000 m² residenciales 1.500, resultando un incremento de 500 unidades ponderadas.

La Generalitat dispone de competencia para establecer cómo se realiza esa ponderación. Puede determinar los coeficientes de homogeneización, su método de cálculo y el ámbito al que deben referirse y, a estos efectos, tomar en consideración el valor relativo de los diferentes usos. Siguiendo el ejemplo anterior, la diferente relación de valor entre el uso industrial y el residencial podría servir para determinar que este último tenga un coeficiente superior. El valor puede constituir, por tanto, un elemento para determinar la ponderación, sin que por ello se convierta necesariamente en el parámetro final sobre el que se calcula el deber.

En este sentido, la STC 141/2014, de 11 de septiembre, recuerda que la legislación estatal deja al legislador autonómico *"la forma de determinación de la edificabilidad media ponderada y el ámbito al que ha de referirse"*. Existe, por tanto, un amplio margen autonómico para establecer la técnica de cálculo, pero dentro del parámetro que la legislación estatal configura como condición básica.

El problema del apartado 3 reside en que no establece que la *"diferencia de valor derivada del cambio de uso"* sea un elemento destinado a obtener la correspondiente ponderación, sino que la configura, mediante la expresión *"o, en su caso"*, como una magnitud alternativa al incremento de edificabilidad. Una cosa es utilizar la diferencia relativa de valor entre dos usos para determinar los coeficientes con los que se calcula la edificabilidad media ponderada y otra distinta tomar directamente la diferencia de valor económico producida por el cambio de uso como base autónoma para aplicar el porcentaje de participación pública. Ambas magnitudes pueden estar

relacionadas, pero no son jurídicamente equivalentes ni queda garantizado que conduzcan al mismo resultado.

Dicho esto, el artículo 18.2.a) TRLSRU utiliza una formulación inequívoca al disponer que debe atenderse *"sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada"*.

En consecuencia, debe adecuarse el apartado 3 proyectado al artículo 18.2.a) TRLSRU, de modo que la participación pública quede referida al incremento de la *edificabilidad media ponderada* resultante de la nueva ordenación, también cuando dicho incremento derive de un cambio de uso. Ello se entiende sin perjuicio de la competencia de la Generalitat para establecer las reglas y coeficientes necesarios para determinar esa ponderación y para tomar en consideración, a tal efecto, el valor relativo de los distintos usos.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Al artículo 217. Formas de cumplimiento, acreditación y graduación de deberes

El artículo regula las formas de materialización de la participación pública, el momento de cumplimiento de los deberes y la posibilidad de graduarlos en determinados supuestos de escaso incremento de edificabilidad.

No se formula objeción jurídica alguna.

Capitulo V. La obtención y ejecución del suelo dotacional

Al artículo 218. Obtención del suelo dotacional

El artículo regula los distintos medios de obtención del suelo dotacional, distinguiendo según se encuentre o no integrado o adscrito a una unidad de ejecución o ámbito de actuación.

El apartado 2.c) permite anticipar la obtención del suelo mediante *"permuta o expropiación"*, pero dispone, para ambos supuestos, que se incorporará posteriormente a la unidad de ejecución *"la administración expropiante"*.

Esta expresión no resulta adecuada para el supuesto en el que la adquisición se haya producido mediante permuta, dado que no puede hablarse de Administración expropiante. Debería sustituirse por *"Administración adquirente"*.

Al artículo 219. Permuta

El artículo regula la permuta como medio de obtención de terrenos destinados a dotaciones públicas, estableciendo las condiciones de equivalencia de los terrenos, su procedimiento y efectos. La regulación garantiza al propietario, en todo caso, la posibilidad de optar por la satisfacción del justiprecio en metálico, supuesto en el que no procede la permuta y la obtención debe tramitarse por el procedimiento expropiatorio.

Asimismo, se determinan los efectos de la resolución aprobatoria y la asunción de las cargas de urbanización correspondientes a los terrenos adjudicados.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 220. Ocupación directa

El artículo regula la ocupación directa de terrenos destinados a dotaciones públicas, mediante el reconocimiento a su titular del derecho a materializar el aprovechamiento urbanístico correspondiente en la unidad de ejecución a la que se vincule.

No obstante, el apartado 3.c) dispone que el acta de ocupación *"constituirá título inscribible en el registro de la propiedad"*, mientras que la letra d) prevé la expedición de una certificación administrativa únicamente *"a solicitud de los propietarios"*.

Esta regulación no se ajusta al artículo 42.1 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, que regula específicamente la inscripción de la ocupación directa y establece que *"será título inscribible la correspondiente certificación"*, determinando además las circunstancias que esta debe contener.

La determinación del título inscribible y de los requisitos para el acceso al Registro de la Propiedad corresponde a la legislación hipotecaria estatal, al amparo de la competencia exclusiva atribuida al Estado por el artículo 149.1.8.ª de la Constitución. La competencia autonómica en materia de urbanismo permite regular la ocupación directa como técnica de obtención de suelo dotacional, pero no alterar el régimen estatal de acceso al Registro de la Propiedad.

En consecuencia, debe adecuarse el apartado 3 a la legislación hipotecaria estatal.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Capítulo IV. La expropiación forzosa por razón de urbanismo

Sección 1.ª Disposiciones generales

A los artículos 221 a 223. Legitimación, supuestos y procedimiento de la expropiación urbanística

Los artículos 221 y 222 regulan la legitimación de la expropiación urbanística y los supuestos en que esta procede, mientras que el artículo 223 establece su tramitación mediante expropiación individual o por el procedimiento de tasación conjunta.

La regulación se acomoda al artículo 42.1 TRLSRU, que permite la expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística para las finalidades previstas por la legislación urbanística, con sujeción al propio TRLSRU y a la legislación de expropiación forzosa. El artículo 223 contiene, además, una remisión expresa a dicha legislación estatal.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 224. Procedimiento de tasación conjunta

El artículo regula el procedimiento de tasación conjunta, caracterizado por la tramitación unitaria de la expropiación de un ámbito mediante criterios comunes de valoración, sin perjuicio de la necesaria individualización del justiprecio correspondiente a cada finca. A tal efecto, el apartado 1 exige que el expediente incorpore las respectivas hojas de aprecio individualizadas.

Ahora bien, el apartado 2 somete el expediente a información pública durante un mes para que las personas interesadas puedan formular alegaciones, especialmente sobre la titularidad o valoración de sus derechos. Sin embargo, no prevé la notificación individual a cada titular de la hoja de aprecio correspondiente a su finca ni un trámite específico para que pueda contradecir dicha valoración antes de la aprobación del expediente.

Esta omisión afecta a una garantía propia de la posición individual del expropiado. La Ley de Expropiación Forzosa configura al titular del bien o derecho como interesado directo en el procedimiento y garantiza su intervención individual en la determinación del justiprecio, mediante el correspondiente sistema de hojas de aprecio. En el mismo sentido, los artículos 40 y 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, garantizan la notificación de los actos que afecten a los derechos e intereses de las personas interesadas y su audiencia antes de la resolución, mientras que la

información pública prevista en su artículo 83 constituye un trámite distinto y no sustituye aquellas garantías individuales.

En esta misma línea, el artículo 112.5 TRLOTUP vigente exige específicamente, en el procedimiento de tasación conjunta, la notificación individual de las tasaciones mediante traslado literal de la correspondiente hoja de aprecio y de la propuesta de criterios de valoración, concediendo a la persona afectada la posibilidad de formular alegaciones o presentar una valoración contradictoria.

La posterior posibilidad de impugnar la valoración ante el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, reconocida en el apartado 4, no sustituye el derecho del titular a conocer y contradecir su valoración individual antes de que la Administración apruebe el proyecto de expropiación.

En consecuencia, debe incorporarse al artículo 224 la notificación individual a cada titular afectado de la correspondiente hoja de aprecio, concediéndole la posibilidad de formular alegaciones o presentar una valoración contradictoria antes de la aprobación del expediente de tasación conjunta.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

A los artículos 225 a 227. Bienes de dominio público, servidumbres y destino de los bienes expropiados

Los artículos regulan el tratamiento de los bienes de dominio público incluidos en la superficie expropiable, la constitución o expropiación de servidumbres y el destino de los bienes y derechos expropiados, incluido el régimen de reversión.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 228. Expropiación por incumplimiento de deberes y obligaciones urbanísticas

El artículo establece una fase previa a la expropiación por incumplimiento, con audiencia del afectado y un plazo de dos meses para subsanar.

Ahora bien, el apartado 4 dispone que, si el obligado subsana las causas del incumplimiento dentro de dicho plazo, la Administración "*podrá archivar el expediente».*

A este respecto, el artículo 49.1 TRLSRU vincula la expropiación a la existencia de un incumplimiento de los deberes legalmente establecidos. Si el incumplimiento ha sido subsanado dentro del plazo concedido precisamente con esa finalidad, desaparece el presupuesto que permite continuar esta concreta actuación expropiatoria.

Por ello, debe sustituirse "*podrá archivar*" por "*archivará*", sin perjuicio de la eventual responsabilidad sancionadora derivada del incumplimiento producido.

Sección 2.ª Expropiación por ministerio de la ley

Al artículo 229. La expropiación por ministerio de la ley

El artículo regula la expropiación por ministerio de la ley de los terrenos dotacionales que no deban ser objeto de cesión obligatoria cuando no resulte posible la justa distribución de beneficios y cargas, manteniendo el sistema de plazos y garantías actualmente previsto en el artículo 110 TRLOTUP.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 230. Supuestos de improcedencia e interrupción de plazos

El artículo establece los supuestos en los que no procede la expropiación por ministerio de la ley y regula la interrupción de los plazos para su ejercicio.

El apartado 1.d) excluye la expropiación cuando el suelo dotacional esté incluido en un instrumento de equidistribución que permita la justa distribución de beneficios y cargas. Esta previsión debería coordinarse con el artículo 229.4, que exige que dicho instrumento se encuentre *"vigente y efectivamente operativo"*.

En consecuencia, debería precisarse que la mera inclusión formal del terreno en un instrumento de equidistribución no excluye la expropiación si dicho instrumento carece de efectividad real, incorporando al apartado 1.d) la exigencia de que se encuentre vigente y efectivamente operativo

A los artículos 231 y 232. Derechos de tanteo y retracto, especialidades en proindiviso y reservas de aprovechamiento

El artículo 231 regula los derechos de tanteo y retracto sobre las transmisiones de terrenos dotacionales en los que concurran las condiciones para la expropiación por ministerio de la ley, así como las especialidades aplicables cuando la propiedad pertenezca en proindiviso. El artículo 232

regula la expropiación de los terrenos cedidos vinculados a reservas de aprovechamiento cuando resulte imposible transferir la reserva y establece las condiciones de legitimación temporal para solicitarla

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 233. Imposibilidad material de ejecución

El artículo permite al Ayuntamiento declarar motivadamente la imposibilidad material de ejecutar temporalmente la expropiación rogada cuando esta comprometa gravemente la estabilidad presupuestaria o la sostenibilidad financiera. La decisión corresponde al pleno municipal, previa audiencia del interesado y antes de la resolución del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, reconociéndose al propietario intereses legales sobre el justiprecio y estableciéndose un plazo máximo de cinco años para la efectiva adquisición.

La regulación reproduce sustancialmente el régimen actualmente contenido en el artículo 110.8 TRLOTUP, que establece esas mismas garantías frente al aplazamiento de la adquisición.

No se formula objeción jurídica alguna.

Capítulo VII. Instrumentos de intervención del suelo

Sección 1.ª Los patrimonios públicos del suelo

A los artículos 234 y 235. Patrimonio público de suelo y destino prioritario

Los artículos regulan la composición, régimen y gestión de los patrimonios públicos de suelo y determinan sus destinos, con carácter prioritario a la vivienda protegida y a las actuaciones de interés social.

La versión remitida a este Consell incorpora las cautelas advertidas durante la tramitación. Así, los ingresos procedentes de la enajenación de terrenos y de la sustitución dineraria de cesiones urbanísticas solo podrán destinarse a la conservación, administración y ampliación del patrimonio cuando financien gastos de capital, y la cláusula residual de actuaciones de interés social queda expresamente condicionada a los fines y límites establecidos por la legislación básica estatal.

No se formula objeción jurídica a los artículos 234 y 235.

Al artículo 236. Gestión del patrimonio público de suelo

El artículo regula las formas de gestión y disposición de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, estableciendo la preferencia por el arrendamiento y el derecho de superficie frente a la transmisión del pleno dominio y determinando los supuestos en que esta última puede realizarse mediante concurso, subasta o enajenación directa.

El apartado 1.c) permite la enajenación directa de determinados bienes por *"precio igual o superior al valor de mercado"*. Esta regla debe ponerse en relación con el artículo 52.2 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que establece, respecto de los terrenos adquiridos por la Administración en virtud del deber de cesión previsto en su artículo 18.1.b) y destinados a viviendas sometidas a un régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo, que *"no podrán ser adjudicados, ni en dicha transmisión ni en las sucesivas, por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate, conforme a su legislación reguladora"*.

La norma proyectada puede, por tanto, conducir a resultados incompatibles con dicho límite cuando resulte aplicable a terrenos comprendidos en el supuesto de la legislación estatal. Así sucedería, por ejemplo, si el valor de mercado de un terreno fuese de 1.000.000 de euros y el valor máximo de repercusión del suelo correspondiente a la vivienda protegida fuese de 700.000 euros: la regla autonómica exigiría un precio no inferior al primero, mientras que la legislación estatal impediría superar el segundo.

Debe advertirse que la contradicción no afecta con carácter general a todas las enajenaciones reguladas en el artículo, sino únicamente cuando concurran los presupuestos del artículo 52.2 TRLSRU.

En consecuencia, deberá precisarse que la exigencia de un precio igual o superior al valor de mercado se entiende sin perjuicio del valor máximo de repercusión del suelo y de los demás límites de precio que resulten aplicables conforme a la legislación estatal de suelo y a la normativa reguladora de la vivienda protegida.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Al artículo 237. Transmisión excepcional del patrimonio público de suelo para determinados proyectos de interés autonómico

El artículo regula la transmisión excepcional y directa de bienes del patrimonio público de suelo para determinados proyectos de interés autonómico.

La versión sometida a dictamen condiciona expresamente estos destinos socioeconómicos a su compatibilidad con *"los fines y límites establecidos por la legislación básica estatal en materia de suelo"*, salvaguardando así las exigencias del artículo 52.1 TRLSRU.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 238. Reservas de suelo para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo

El artículo regula la delimitación, mediante plan especial, de áreas de reserva destinadas a la adquisición de terrenos y otros bienes inmuebles para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo, determinando sus efectos expropiatorios y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto. Asimismo, establece las reglas de coordinación con las áreas previstas en el artículo 240.

No se formula objeción jurídica alguna.

Sección 2.ª Derechos de superficie, de tanteo y retracto

Al artículo 239. Derecho de superficie sobre bienes patrimoniales públicos

El artículo regula la constitución de derechos de superficie por la Generalitat, los municipios y demás entidades del sector público sobre bienes patrimoniales de su propiedad, especialmente los integrados en los patrimonios públicos de suelo, determinando su destino, contraprestación, forma de adjudicación y condiciones esenciales.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 240. Delimitación de áreas sujetas a tanteo y retracto

El artículo regula la delimitación de áreas sujetas a los derechos de tanteo y retracto.

El precepto determina el contenido y publicidad del acuerdo de delimitación, pero no establece el procedimiento para su aprobación. Dada su incidencia sobre las facultades dispositivas de los propietarios, debería precisarse si la delimitación se efectúa mediante planeamiento o mediante un procedimiento específico y, en este último caso, sus garantías esenciales.

Por otra parte, el apartado 6 dispone que *"no se inscribirá transmisión alguna"* si no se acredita la práctica de las notificaciones exigidas. Esta previsión determina directamente un efecto registral reservado a la legislación

estatal. El artículo 85.3 del Real Decreto 1093/1997 regula ya esta cuestión, estableciendo la suspensión de la inscripción y, en su caso, la anotación preventiva.

Debe, por ello, sustituirse dicha previsión por una remisión a los efectos establecidos en la legislación hipotecaria estatal. Si lo que se pretende es imponer únicamente un deber de actuación a la Administración competente, deberá expresarse en esos términos.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

A los artículos 241 y 242. Ejercicio de los derechos de tanteo y retracto

Los artículos 241 y 242 regulan, respectivamente, la notificación previa y el ejercicio del tanteo, estableciendo un plazo de sesenta días y la caducidad de los efectos de la notificación si la transmisión no se formaliza en cuatro meses, y el ejercicio del retracto cuando se incumpla o resulte defectuosa aquella notificación o la transmisión se efectúe en condiciones más favorables para el adquirente. Asimismo, se regulan la comunicación posterior de la transmisión y las garantías de publicidad y oponibilidad frente a terceros.

No se formula objeción jurídica alguna.

Título V. La actividad de edificación y rehabilitación

Capitulo I. Medios de intervención administrativa sobre la actividad de edificación

Sección 1.ª Títulos administrativos habilitantes

Al artículo 243. Títulos habilitantes de naturaleza urbanística

El artículo establece el régimen general de los títulos habilitantes de naturaleza urbanística, definiendo la licencia y la declaración responsable y regulando determinadas comunicaciones asociadas a su ejercicio, en particular las relativas al cambio de titularidad y al inicio efectivo de las obras.

El apartado 3 a) dispone que la falta de comunicación del cambio de titularidad determinará que adquirente y transmitente queden sujetos, con carácter solidario, a las responsabilidades que pudieran derivarse de la actuación. Dada la amplitud de esta previsión, convendría precisar que dicha solidaridad se entiende sin perjuicio del régimen propio de la responsabilidad

administrativa sancionadora, cuya imputación exige determinar individualmente la participación y responsabilidad de cada sujeto.

Asimismo, debe corregirse la referencia final a la actuación *"autorizada por dicha licencia"*, pues el supuesto regulado comprende también los cambios de titularidad de las declaraciones responsables.

A los artículos 244 a 251. Actos sin licencia, actos sometidos a licencia urbanística, régimen y alcance de las licencias, etc.

Los artículos 244 a 251 regulan los actos sometidos a licencia urbanística, su régimen y alcance, las licencias parciales, por fases y complementarias, la licencia básica o de aspectos esenciales, la competencia y el procedimiento para su otorgamiento, las licencias de obras y usos provisionales y, finalmente, los actos sometidos a declaración responsable y el contenido de esta.

La regulación delimita los respectivos ámbitos de intervención administrativa y preserva la aplicación de la normativa sectorial y de la legislación básica estatal, en particular en materia de silencio administrativo y respecto de la configuración y efectos propios de la declaración responsable.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 252. Régimen y efectos de las declaraciones responsables urbanísticas

El artículo 252 regula los efectos de la declaración responsable urbanística desde su presentación, las facultades municipales de comprobación y las consecuencias derivadas de la inexactitud, falsedad u omisión de los datos, manifestaciones o documentos incorporados a aquella.

En particular, el apartado 5 permite que, cuando concurra una inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial, la resolución administrativa determine, además de la imposibilidad de continuar la actuación, la imposibilidad de presentar una nueva declaración responsable con el mismo objeto. Sin embargo, el precepto no establece durante cuánto tiempo operará esta prohibición.

Esta previsión debe acomodarse al artículo 69.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que permite establecer la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto, pero únicamente *"durante un período de tiempo determinado por la ley"*. La remisión a la legislación de procedimiento administrativo común no permite suplir esta omisión, pues dicha legislación no fija la duración de la prohibición, sino que exige precisamente que sea determinada por la ley que la establezca.

En consecuencia, debe determinarse expresamente en el artículo 252.5 proyectado el período durante el cual no podrá presentarse una nueva declaración responsable con el mismo objeto, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 69.4 de la Ley 39/2015.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

A los artículos 253 y 254. Plazos y eficacia de los títulos habilitantes y control de las declaraciones responsables

Los artículos regulan los plazos de inicio y terminación de las actuaciones, la prórroga y caducidad de las licencias y la pérdida de eficacia de las declaraciones responsables, así como el procedimiento municipal de control posterior de estas, diferenciando las deficiencias documentales y las irregularidades materiales subsanables o insubsanables y contemplando la adopción de medidas provisionales cuando resulte necesario.

La regulación resulta compatible con las facultades de comprobación, control e inspección inherentes al régimen de la declaración responsable.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 255. Plazo máximo de comprobación y verificación administrativa de la declaración responsable urbanística

El artículo 255 establece un plazo máximo de seis meses para la comprobación municipal de la declaración responsable y dispone que, transcurrido sin resolución contraria, esta se entenderá *"verificada de forma definitiva a efectos administrativos"*. Producida dicha verificación, las irregularidades originarias apreciables durante la comprobación ordinaria solo podrán determinar la revisión de sus efectos mediante revisión de oficio o declaración de lesividad.

La regulación pretende, por tanto, atribuir a la inactividad municipal un efecto favorable de conformidad y dotarlo de estabilidad, hasta el punto de someter su posterior eliminación a los procedimientos previstos en los artículos 106 y 107 de la Ley 39/2015 para la revisión de actos administrativos. Sin embargo, no determina suficientemente la naturaleza jurídica de esa *"verificación definitiva"* ni el procedimiento del que habría de resultar.

Esta precisión es necesaria porque la declaración responsable no inicia, por sí misma, un procedimiento administrativo pendiente de resolución. La STS 473/2026, de 20 de abril, declara que *"la comunicación previa y la*

declaración responsable evitan la tramitación de un procedimiento administrativo" y que *"la presentación de esos escritos ni siquiera se puede considerar un procedimiento"*. Por ello concluye que, al no existir obligación de resolver, *"no opera el instituto del silencio administrativo"*.

El Anteproyecto puede pretender configurar, junto a la declaración responsable, un procedimiento específico de comprobación posterior y atribuir consecuencias jurídicas al transcurso de su plazo. Pero, si la *"verificación definitiva"* pretende constituir un verdadero acto administrativo presunto favorable, debe tenerse presente que el silencio administrativo presupone la existencia de un procedimiento. Y si la "comprobación" se configura como procedimiento iniciado de oficio, el artículo 25 de la misma ley establece que, en los procedimientos de los que puedan derivarse situaciones jurídicas favorables, los interesados comparecidos podrán entender desestimadas sus pretensiones y, cuando se ejerciten potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad.

Por otro lado, respecto a su eventual calificación como acto administrativo "tácito", este presupone una conducta administrativa concluyente de la que pueda inferirse inequívocamente una decisión. La STC 294/1994, de 7 de noviembre, se refiere, precisamente, al acto tácito como el producido por *"facta concludentia que indica de forma unívoca la existencia de una resolución administrativa"*. En el supuesto del artículo 255 existe una mera inactividad a la que la ley atribuye determinados efectos.

Debe añadirse que el artículo 69.3 de la Ley 39/2015 reconoce la eficacia inmediata de la declaración responsable *"sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas"*. La propia STS 473/2026 confirma que la inexistencia de acto administrativo no impide el posterior ejercicio de estas potestades.

En consecuencia, si se pretende configurar un acto administrativo presunto favorable de conformidad, se debe regular con claridad el procedimiento del que deriva, su forma de iniciación, el efecto atribuido a la falta de resolución y los extremos comprendidos en dicha conformidad, así como su coordinación con el régimen de los artículos 24, 25 y 69 de la Ley 39/2015. Solo una vez determinado con precisión el acto o efecto jurídico que nace del transcurso del plazo podrá identificarse el objeto susceptible de revisión conforme a los artículos 106 y 107 de dicha ley.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Por último, al regularse en este precepto el régimen de la declaración responsable, se sugiere incorporar una cautela semejante a la prevista en el artículo 232.6 de la Ley de Cantabria 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, estableciendo que la declaración responsable no permite adquirir facultades contrarias a la legislación o al planeamiento urbanístico y que las actuaciones realizadas sin haberla presentado, cuando resulte preceptiva, o excediendo de lo declarado, quedarán sometidas al régimen de protección de la legalidad y sancionador correspondiente a las actuaciones realizadas sin título habilitante.

Al artículo 256. Exenciones de licencia, y declaración responsable

Este artículo regula los supuestos de exención de licencia y declaración responsable.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 257. Modificación o extinción de la eficacia de títulos habilitantes sobrevenidamente incompatibles con el planeamiento urbanístico

El artículo regula los efectos que produce la aprobación de un nuevo planeamiento sobre los títulos habilitantes otorgados o presentados conforme a la ordenación anterior cuando resulten incompatibles con la nueva.

La regulación tiene su antecedente inmediato en el artículo 238.2 del TRLOTUP, que contempla la *"revocación"* de las licencias urbanísticas sobrevenidamente disconformes con el planeamiento cuando no resulte posible conservar total o parcialmente el acto, con la indemnización que corresponda conforme a la legislación estatal.

El Anteproyecto abandona, sin embargo, esta terminología y se refiere a la *"modificación o extinción de la eficacia"* de la licencia. La expresión empleada coincide con la del artículo 48.c) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que contempla como supuesto indemnizatorio *"la modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades"* determinada por un cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística.

No obstante, el problema se plantea, en principio, respecto de las actuaciones ya iniciadas. El apartado 1 establece que la entrada en vigor del nuevo planeamiento no determina por sí sola la modificación o extinción de los títulos anteriores. El apartado 2 permite al ayuntamiento modificar o extinguir la eficacia de una licencia cuando, atendiendo al grado de ejecución, resulte necesario impedir, limitar o adaptar la actuación. Sin embargo, el

apartado 3 dispone que, cuando las obras ya se hubieran iniciado, el ayuntamiento *"podrá permitir su terminación, total o parcial"*.

La relación entre estas previsiones debería clarificarse. Así, si el cambio de planeamiento no priva por sí mismo de eficacia a la licencia, no resulta suficientemente determinado si las obras ya iniciadas pueden continuar mientras aquella conserve su eficacia o si, por el contrario, necesitan una nueva decisión municipal que autorice su terminación. La norma debería precisar, por tanto, el efecto que produce el nuevo planeamiento sobre la posibilidad de continuar las obras hasta que se adopte la correspondiente resolución municipal.

También debería revisarse la exigencia del apartado 3 de que la terminación resulte *"compatible con la nueva ordenación"*. El presupuesto del artículo es precisamente que el título habilitante ha devenido incompatible con el nuevo planeamiento. Por ello, la decisión sobre la continuación total o parcial de las obras debe atender al grado de ejecución alcanzado y, especialmente, a si su terminación impide o dificulta la efectividad de la nueva ordenación, sin perjuicio de que la edificación resultante quede sometida al régimen de fuera de ordenación o de disconformidad previsto en el artículo 143.

En consecuencia, procede precisar el régimen de las actuaciones ya iniciadas, determinando con claridad los efectos del cambio de planeamiento sobre la eficacia del título y sobre la posibilidad de continuar las obras, así como los criterios que han de regir la decisión municipal, sin perjuicio de la indemnización (apartado 6 proyectado) que, en su caso, corresponda conforme a la legislación estatal.

Al artículo 258. Obligaciones de las empresas suministradoras de servicios

El artículo 258 regula las obligaciones de las empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas y servicios de telecomunicaciones en relación con la contratación y prestación de los servicios a edificaciones e instalaciones, vinculando su suministro a la existencia y vigencia del correspondiente título habilitante urbanístico.

No obstante, el artículo 321.4 tipifica como infracción el incumplimiento por las compañías suministradoras de los requerimientos de información formulados por la autoridad competente en materia de disciplina urbanística. El artículo 258 no recoge expresamente el correlativo deber de facilitar dicha información.

Aunque el citado artículo 321.4 describe suficientemente la conducta constitutiva de infracción, por razones de coherencia sistemática entre la

regulación sustantiva de las obligaciones de estas empresas y su posterior régimen sancionador, convendría incorporar al artículo 258 el deber de atender los requerimientos de información formulados por la Administración competente en materia de disciplina urbanística.

Al artículo 259. Obras públicas exentas de licencia

El artículo 259 regula un procedimiento excepcional aplicable a determinadas obras, construcciones e instalaciones públicas sujetas a licencia urbanística, promovidas por la Generalitat, sus entidades de derecho público dependientes o las diputaciones provinciales, cuando se ejecuten en desarrollo de políticas públicas y sean urgentes o de interés general.

El precepto tiene su antecedente en el artículo 243 del vigente TRLOTUP. Este dispone que, cuando el proyecto resulte disconforme con el planeamiento, la Administración promotora deberá adaptarlo, si resulta posible, a la ordenación urbanística aplicable y, de no serlo, habrá de establecerse *"un procedimiento especial, pactado con todas las administraciones competentes, sin menoscabar la autonomía de la administración afectada"*. La regulación vigente deja, sin embargo, indeterminados tanto el contenido y tramitación de ese procedimiento como la forma de resolver un eventual desacuerdo entre las Administraciones implicadas.

El Anteproyecto viene a concretar dicho procedimiento. Así, los apartados 2 y 3 garantizan la intervención del ayuntamiento mediante la comunicación del proyecto y el examen de su conformidad con el planeamiento. Si el ayuntamiento manifiesta su disconformidad, el apartado 4 exige, como primera solución, que la Administración promotora adapte el proyecto y, únicamente cuando ello no resulte posible, permite continuar el procedimiento, previa justificación de la urgencia o interés general de su ejecución y de las razones que impiden su plena adaptación.

En relación con los supuestos de imposibilidad de adaptación del proyecto, debe examinarse la relación entre los apartados 5 y 6 proyectados. El apartado 5 dispone que el Consell, atendiendo a los motivos de *"urgencia o interés general"* y a la necesidad y proporcionalidad de la actuación, decidirá sobre la ejecución del proyecto y podrá acordar incluso el inicio de las obras cuando resulte necesario para garantizar la efectividad de la actuación pública. Esta decisión se adopta, por tanto, después de haberse constatado que el proyecto no ha podido adaptarse al planeamiento.

Debe tenerse en cuenta que, la mera urgencia no puede, sin embargo, constituir por sí solo fundamento suficiente para apartarse materialmente del planeamiento. La STC 56/1986, de 13 de mayo, FJ 4, parte de que *"el planeamiento urbanístico forma parte del ordenamiento jurídico al que están*

sujetos todos los poderes públicos" y precisa que *"sólo cuando esto no resulte posible y el excepcional interés público exija no sólo proceder por vía de urgencia que exime de solicitar previamente la licencia municipal, sino no respetar el planeamiento establecido, cabrá apartarse de éste"*. La doctrina constitucional distingue así entre la urgencia que puede justificar la aplicación del procedimiento excepcional y el presupuesto material que permite, además, apartarse de la ordenación urbanística.

Esta distinción se observa, por otra parte, en el propio apartado 6 del artículo proyectado. La facultad de identificar las determinaciones del planeamiento afectadas y establecer para el proyecto condiciones urbanísticas distintas de las previstas en aquel se reserva a las obras, construcciones o instalaciones públicas *"de interés general"* que no puedan adaptarse plenamente al planeamiento por razones técnicas o funcionales debidamente justificadas, y las condiciones que se establezcan deben limitarse a las *"estrictamente necesarias"* para la ejecución del concreto proyecto.

Existe, por ello, una falta de coordinación entre ambos apartados 5 y 6.

En consecuencia, debe clarificarse en el apartado 5 que la urgencia puede justificar la aplicación del procedimiento excepcional, pero no debe, por sí sola, justificar el apartamiento material del planeamiento. Únicamente podrá producirse dicho apartamiento cuando concurran los presupuestos y límites establecidos en el apartado 6.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Por otra parte, el apartado 5 establece que el Consell *"precisará, en su caso, el inicio del procedimiento de modificación del planeamiento urbanístico"*. La expresión resulta imprecisa, pues no permite determinar si el acuerdo del Consell inicia por sí mismo dicho procedimiento o se limita a establecer la necesidad de promoverlo. La decisión sobre la ejecución excepcional del proyecto debe diferenciarse de la modificación del planeamiento, que habrá de tramitarse, cuando proceda, por los órganos competentes y conforme al procedimiento legalmente establecido. Por ello, resultaría más adecuado disponer que el Consell *determinará, en su caso, la procedencia de promover la correspondiente modificación del planeamiento urbanístico.*

Por último, por razones de precisión normativa, debería sustituirse en los apartados 5 y 6 la expresión *"resolución del Consell"* por *"acuerdo del Consell"*, más adecuada a la naturaleza colegiada del órgano. Asimismo, convendría reconsiderar la intitulación *"Obras públicas exentas de licencia"*, pues el artículo no establece una exención general, sino un procedimiento excepcional sustitutivo de la licencia respecto de actuaciones que su propio

apartado 1 califica como sujetas a ella. Una intitulación como *"Procedimiento excepcional para determinadas obras, construcciones e instalaciones públicas"* puede resultar más acorde con su contenido.

Sección 2.ª Colaboración público-privada en la tramitación de títulos administrativos habilitantes

A los artículos 260 a 263. Entidades colaboradoras urbanísticas

Los artículos 260 a 263 regulan las entidades colaboradoras urbanísticas, delimitan sus funciones auxiliares de comprobación técnica, material o documental, establecen su régimen jurídico y determinan los efectos de los informes técnicos de conformidad que pueden emitir en la tramitación de las licencias urbanísticas.

La regulación preserva las funciones municipales de verificación, inspección y control y mantiene en todo caso la competencia del órgano municipal para resolver, pudiendo este apartarse motivadamente de los informes emitidos por dichas entidades. El artículo 263 permite que el informe técnico favorable sustituya un nuevo informe técnico municipal sobre los mismos extremos, sin excluir las facultades municipales de comprobación ni el informe jurídico cuando resulte preceptivo.

Sin perjuicio de la observación esencial formulada al artículo 260.3 en la Consideración octava de este Dictamen, no se formula objeción jurídica al resto de la regulación examinada.

Al artículo 264. Infracciones de las entidades colaboradoras urbanísticas

El artículo 264 tipifica las infracciones administrativas de las entidades colaboradoras urbanísticas y las clasifica en leves, graves y muy graves.

El apartado 2.e) tipifica como infracción muy grave *"omitir la comunicación inmediata al ayuntamiento de las infracciones urbanísticas detectadas durante sus verificaciones"*, sin que ese deber figure expresamente en su régimen jurídico. Aunque la propia ley identifica suficientemente la conducta sancionada, por coherencia normativa debería incorporarse dicho deber entre las obligaciones previstas en el artículo 262.

Asimismo, debe revisarse el apartado 3.b), que califica como infracción grave el ejercicio incorrecto o incompleto de tareas de *"comprobación, verificación, inspección o control"*. Los artículos 260 y 261 atribuyen a estas entidades funciones auxiliares de comprobación y determinadas tareas de verificación, pero no funciones de inspección o control, que el artículo 262.3 considera propias de los servicios técnicos municipales. Por ello, debería

adecuarse el tipo infractor a las funciones que legalmente pueden ejercer estas entidades.

Al artículo 265. Sanciones de las entidades colaboradoras urbanísticas

Este artículo establece las sanciones correspondientes a las infracciones de las entidades colaboradoras urbanísticas, los criterios para su graduación y la competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora.

No obstante, su apartado 4 establece una reducción única del 50 % de la sanción pecuniaria cuando concurran conjuntamente tres requisitos: el reconocimiento de la responsabilidad, el pago voluntario y la renuncia a interponer recursos en vía administrativa.

Esta regulación no se ajusta al artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (precepto básico). Su apartado 1 permite finalizar el procedimiento cuando el infractor reconoce su responsabilidad y el apartado 2 contempla separadamente su terminación mediante el pago voluntario. En coherencia con ello, el apartado 3 establece, cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, que *"el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí"*. La efectividad de dichas reducciones queda condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

Por tanto, la legislación básica configura dos reducciones diferenciadas: una por reconocimiento de la responsabilidad y otra por pago voluntario. Cada una debe ser, como mínimo, del 20 % y ambas son acumulables cuando concurran los dos presupuestos. El Anteproyecto, por el contrario, las sustituye por una única reducción del 50 % que solo puede obtenerse cuando concurren conjuntamente el reconocimiento y el pago.

Con arreglo a la legislación básica, si la entidad reconoce su responsabilidad, pero no efectúa el pago voluntario, el artículo 85 de la Ley 39/2015 aplica la reducción correspondiente al reconocimiento. Conforme al artículo 265.4 proyectado, no obtendría reducción alguna. El hecho de que la reducción conjunta prevista por el Anteproyecto alcance el 50 % y sea, por tanto, superior al mínimo acumulado establecido por la legislación básica no subsana esta contradicción, pues lo que esta garantiza no es únicamente un porcentaje mínimo global, sino la aplicación diferenciada y acumulable de ambas reducciones.

En consecuencia, debe modificarse el apartado 4 para regular separadamente las reducciones correspondientes al reconocimiento de responsabilidad y al pago voluntario, cada una de ellas con un porcentaje no

inferior al 20 % y acumulables entre sí, en los supuestos en que la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, respetando asimismo los restantes requisitos establecidos en el artículo 85 de la Ley 39/2015. Sin perjuicio de lo dicho, nada impide que el legislador autonómico establezca porcentajes superiores a dicho mínimo.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Sección 3.ª Parcelaciones

Al artículo 266. Actos de parcelación

Este artículo establece el concepto general de parcelación, somete estos actos a licencia urbanística y determina los supuestos en que esta resulta innecesaria por derivar la división o segregación de otro título o actuación administrativa que ya le proporciona cobertura. Asimismo, remite a la legislación estatal urbanística e hipotecaria para su formalización e inscripción registral y excluye de la consideración de parcelación la mera agrupación o agregación de fincas.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 267. Actos de parcelación rústica

Este artículo regula las parcelaciones en suelo no urbanizable. Establece las dimensiones y características mínimas que deben respetar las fincas resultantes, contempla determinados supuestos excepcionales y prohíbe las parcelaciones urbanísticas en esta clase de suelo, precisando las operaciones que tienen tal consideración y las circunstancias que pueden revelar su existencia.

El apartado 2 dispone que las fincas resultantes deberán respetar las dimensiones y características mínimas establecidas por la legislación agraria y forestal, *"en particular la unidad mínima de cultivo"*. Sin embargo, el apartado 3 declara determinadas operaciones *"exceptuadas de la exigencia del apartado anterior"*, entre ellas la ejecución de infraestructuras y dotaciones públicas, las parcelas vinculadas a instalaciones o explotaciones declaradas de utilidad pública y afectas a expedientes de expropiación y los actos destinados a deslindar terrenos con distinta clasificación urbanística.

Esta redacción puede interpretarse en el sentido de que dichos supuestos constituyen, por sí mismos, excepciones a la unidad mínima de cultivo.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 24.1 de la Ley estatal 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, establece que *"la división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo"*. Su artículo 25 determina los supuestos excepcionales en los que se permite la división o segregación, entre ellos la expropiación forzosa. Los artículos 24 y 25 tienen carácter de legislación de aplicación plena conforme a la disposición adicional segunda de la propia Ley.

La misma regla recoge la legislación autonómica sectorial. El artículo 77.1 de la Ley 5/2019, de 28 de febrero, de estructuras agrarias de la Comunitat Valenciana, dispone que *"la división o segregación de una finca rústica solo se permitirá cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo establecida"*, y su apartado 2 establece que, para la válida y eficaz división o segregación, *"se estará a los estrictos términos y supuestos que con carácter excepcional vengan contemplados por la legislación estatal en dicha materia"*, sin perjuicio de la excepción específica prevista en el artículo 78 para determinados arrendamientos históricos valencianos.

Por tanto, no plantearía problema el supuesto del artículo 267.3.b) proyectado cuando la segregación se produzca efectivamente por causa de expropiación forzosa, pues encuentra cobertura en el artículo 25.d) de la Ley 19/1995. Sin embargo, la mera ejecución de una infraestructura o dotación pública o la distinta clasificación urbanística de los terrenos no constituyen, por sí solas, una excepción autónoma a la unidad mínima de cultivo.

En consecuencia, debe precisarse que las excepciones previstas en el apartado 3 no comportan por sí mismas una excepción a la unidad mínima de cultivo y que toda división o segregación que dé lugar a superficies inferiores a esta deberá encontrarse amparada en alguno de los supuestos admitidos por la legislación agraria aplicable.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Al artículo 268. Actos de parcelación urbanística

El precepto diferencia adecuadamente las parcelaciones urbanísticas de las rústicas y establece el régimen aplicable al suelo urbanizable en función de su grado de ordenación y gestión.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 269. Indivisibilidad de fincas, parcelas y solares

El artículo mantiene sustancialmente las reglas de indivisibilidad del vigente artículo 248 TRLOTUP y las adapta a la nueva sistemática de la ley.

No se formula objeción jurídica alguna.

Capítulo II. Actuaciones de rehabilitación, regeneración renovación urbana

Al artículo 270. Actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana en suelo urbano

El artículo 270 define y diferencia las actuaciones de rehabilitación edificatoria, regeneración y renovación urbana, determina cuándo estas últimas tienen carácter integrado y exige la aprobación de un plan de reforma interior cuando resulte necesario modificar la ordenación pormenorizada.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 271. Sujetos intervinientes

El artículo 271 determina los sujetos obligados y legitimados para participar en las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana y permite la constitución de entidades urbanísticas colaboradoras para su planificación, gestión y ejecución.

El apartado 1 dispone que los sujetos allí enumerados están obligados a participar *"hasta el límite del deber legal de conservación y rehabilitación"*. Este límite debe precisarse, pues no resulta aplicable indistintamente a todas las cargas que pueden derivarse de una actuación de regeneración o renovación urbana.

En efecto, el artículo 17.2 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana establece que, cuando la Administración imponga actuaciones sobre el medio urbano, el propietario debe participar *"en el régimen de distribución de beneficios y cargas que corresponda"*. Por su parte, el artículo 18 establece los deberes propios de las actuaciones de transformación urbanística.

Así, el coste de unas obras impuestas para mejorar un edificio puede quedar sujeto al límite legal del deber de conservación. Sin embargo, si la actuación comprende, por ejemplo, la reordenación de una manzana, nueva urbanización y obtención de dotaciones públicas, las cargas correspondientes se rigen por el régimen propio de la actuación urbanística y por la equidistribución de beneficios y cargas.

Por ello, aun cuando los artículos 272 y 273 del propio Anteproyecto obligan a aplicar la justa distribución de beneficios y cargas y a concretarla en el programa, se sugiere, en coherencia con estos, que se precise en este artículo que el límite del deber legal de conservación y rehabilitación se refiere únicamente a las obligaciones fundadas en dicho deber, sin perjuicio de las cargas que correspondan cuando se trate de una actuación de transformación urbanística.

A los artículos 272 y 273. Gestión y programas de actuación de regeneración y renovación urbana

Los artículos 272 y 273 regulan la delimitación y gestión de las actuaciones de regeneración y renovación urbana y exigen para su desarrollo la aprobación municipal de un programa de actuación, determinando su contenido mínimo y los plazos para el cumplimiento de los deberes de urbanizar y edificar.

La regulación respeta el principio de justa distribución de beneficios y cargas y contempla, entre otros extremos, el realojo y retorno y la memoria de viabilidad económica, en coherencia con la legislación estatal sobre suelo.

No se formula objeción jurídica alguna.

Capítulo III. El deber de edificar y rehabilitar

Al artículo 274. El deber de edificar

El artículo 274 permite que el planeamiento o la ordenanza municipal establezcan plazos máximos para iniciar y concluir la edificación en suelo urbano y urbanizable con ordenación pormenorizada, correspondiendo el derecho y el deber de edificar al propietario o a quien disponga de título suficiente.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 275. Ejecución por sustitución del incumplimiento del deber de edificar

El precepto regula las consecuencias del incumplimiento del deber de edificar y los mecanismos para procurar su cumplimiento.

Los apartados 4 y 5 no distinguen con suficiente claridad entre la venta y la sustitución forzosas, que los artículos 49 y 50 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana configuran como figuras diferenciadas. En particular, el apartado 4 se refiere a un *"concurso de venta forzosa"*

destinado a la *"sustitución del propietario incumplidor"*, utilizando conjuntamente ambas categorías.

Se sugiere que se revise la terminología empleada y se precise si el mecanismo previsto en cada supuesto es la venta forzosa o la sustitución forzosa.

Al artículo 276. El deber de conservación y rehabilitación

Este artículo regula el deber de conservación y rehabilitación, el informe de evaluación de los edificios, el límite económico del deber de conservación y las medidas administrativas frente a su incumplimiento. El límite a dicho deber se fija en el 50 % del valor de reposición y el exceso correspondiente a mejoras de interés general se atribuye a la Administración que las ordene, en términos sustancialmente conformes con la legislación básica estatal.

No obstante, el apartado 5 señala que *"la orden de ejecución comportará la afección real directa e inmediata del inmueble al cumplimiento del deber de conservación"* y se hará constar en el Registro de la Propiedad.

Ahora bien, el artículo 15.4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana establece que es *"el acto firme de aprobación de la orden administrativa de ejecución"* el que determina esa afección real directa e inmediata.

De esta forma, con la redacción proyectada, una orden de ejecución todavía susceptible de recurso podría producir ya la afección real del inmueble, no obstante, la legislación básica estatal exige que el acto sea firme.

Por ello, debe incorporarse expresamente al artículo 276.5 la exigencia de firmeza de la orden administrativa de ejecución antes de atribuirle la afección real directa e inmediata del inmueble, adecuando el precepto a la legislación básica estatal.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Capítulo IV. Situación legal de ruina

Al artículo 277. Situación legal de ruina

El artículo 277 regula los presupuestos, procedimiento y efectos de la declaración de situación legal de ruina y establece un régimen específico para los inmuebles protegidos.

El apartado 6 dispone que, respecto de los inmuebles catalogados o sujetos a protección patrimonial, las obras de rehabilitación se sujetarán al artículo 276.3 en cuanto al límite del deber normal de conservación y a la asunción administrativa del exceso.

Esta previsión debe coordinarse expresamente con el artículo 40.1 de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano. Este precepto establece que, cuando la ruina de un inmueble declarado de interés cultural sea consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de conservación, el propietario deberá realizar a su costa las obras necesarias *"sin que sea aplicable en este caso el límite del deber normal de conservación"*.

Existe, por tanto, una contradicción entre ambas previsiones. Aunque la nueva ley puede modificar el régimen establecido por la Ley 4/1998, el Anteproyecto no expresa que esa sea la finalidad perseguida ni modifica expresamente su artículo 40.1.

En consecuencia, debe determinarse expresamente cuál es el régimen aplicable: bien salvaguardando la excepción prevista en el artículo 40.1 de la Ley 4/1998, bien, si la voluntad del legislador es modificarla, introduciendo expresamente la correspondiente modificación de dicho precepto. No resulta adecuado que una modificación de esta relevancia quede remitida a la aplicación de una cláusula derogatoria general.

Esta observación está vinculada con lo que se expondrá en la observación que se realizará a la Disposición derogatoria por lo que, al igual que esta, es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 de nuestro Reglamento.

Al artículo 278. Amenaza de ruina inminente

Este artículo regula las medidas que puede adoptar el ayuntamiento cuando un edificio o construcción presente un riesgo grave e inmediato para las personas, los bienes colindantes o el patrimonio cultural protegido.

En relación con los inmuebles protegidos, el apartado 2.d) dispone que, cuando la urgencia impida recabar autorización previa para la adopción de medidas que impliquen la demolición total o parcial, estas se limitarán a lo estrictamente indispensable y se comunicarán inmediatamente al órgano competente en materia de patrimonio cultural, que deberá pronunciarse en el plazo máximo de *"cuarenta y ocho horas"*.

Debe advertirse que el artículo 40.2 de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano, establece específicamente para los inmuebles declarados de interés cultural que, cuando las medidas municipales de seguridad puedan afectar a elementos de la edificación, la Conselleria competente deberá resolver *"en el plazo de setenta y dos horas"*.

Aunque, como sucede en relación con el artículo 277 proyectado, una ley posterior puede modificar este régimen, la coexistencia de ambos plazos genera una contradicción normativa que debe evitarse, especialmente por afectar a actuaciones urgentes sobre bienes de interés cultural.

Por ello, debería coordinarse expresamente el artículo 278.2.d) con el artículo 40.2 de la Ley 4/1998, bien manteniendo el plazo establecido en la legislación patrimonial, bien modificando expresamente este último si la voluntad del legislador es reducirlo a cuarenta y ocho horas.

Esta observación está vinculada con lo que se expondrá en la observación que se realizará a la Disposición derogatoria por lo que, al igual que esta, es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 de nuestro Reglamento.

Título VI. Ejercicio de la potestad de disciplina urbanística

Capitulo I. Protección de la legalidad urbanística

A los artículos 279 y 280. Reacción administrativa ante la actuación ilegal y carácter inexcusable del ejercicio de la potestad

Estos artículos regulan las medidas derivadas de las actuaciones contrarias a la ordenación urbanística y establecen el carácter obligatorio e irrenunciable de las potestades de protección y restauración de la legalidad, diferenciándolas de la potestad sancionadora.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 281. Actos en ejecución carentes de título habilitante

El artículo 281 regula la suspensión inmediata de las obras o usos que se ejecuten sin título habilitante y las medidas destinadas a asegurar su efectividad.

No obstante, el apartado 2 establece que la orden de suspensión *"se hará constar mediante nota marginal en el registro de la propiedad"*. Esta previsión debería acomodarse a la legislación estatal en materia registral, que determina los supuestos y modalidades de acceso al Registro de los actos dictados en los procedimientos de disciplina urbanística.

Por ello, debería sustituirse la referencia específica a la nota marginal por una remisión a la constancia registral que proceda conforme a la legislación estatal de suelo e hipotecaria, en coherencia, además, con la fórmula utilizada en el artículo 279.3. proyectado.

Al artículo 282. Actos en ejecución con título habilitante pero disconformes

El artículo 282 regula las actuaciones que, disponiendo de título habilitante, se ejecutan apartándose de sus condiciones.

No obstante, debería clarificarse la relación entre las dos suspensiones de los apartados 2 y 3. Así, el apartado 2 dispone que, si subsisten las irregularidades tras el trámite de alegaciones, se ordenará la "paralización" de las obras; el apartado 3 prevé posteriormente una visita de comprobación a instancia del interesado y establece que, si no se corrigen las deficiencias en el plazo concedido, se acordará la *"paralización definitiva"*.

Convendría aclarar los efectos de la solicitud de comprobación sobre la paralización ya acordada y suprimir o precisar la referencia a una posterior "paralización definitiva", a fin de que resulten claros los trámites procedimentales.

Al artículo 283. Actos en curso de ejecución sin autorización urbanística autonómica

El artículo regula la suspensión de los actos de edificación en curso que requieren autorización urbanística autonómica y se ejecutan sin ella o contraviniendo sus determinaciones.

No obstante, el apartado 2 establece que, cuando la actuación esté amparada por licencia municipal y se ajuste a ella, la Administración autonómica *"no podrá decretar la suspensión"*.

Dado que el vigente artículo 253.3 TRLOTUP deja expresamente a salvo las potestades previstas en la legislación de espacios naturales y de patrimonio cultural, debería revisarse el alcance de la supresión de esta salvedad en la norma proyectada, a fin de evitar dudas sobre los efectos del nuevo precepto urbanístico respecto de las potestades autonómicas previstas en la legislación sectorial.

Al artículo 284. Requerimiento de legalización

El precepto regula el requerimiento para legalizar o adecuar las actuaciones en curso previamente suspendidas, así como las consecuencias de su incumplimiento.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 285. Obras terminadas sin título habilitante o disconformes

El precepto regula las obras o usos ya terminados que carecen de título habilitante o no se ajustan a él.

No obstante, el apartado 3 no se coordina adecuadamente con el artículo 284.4. Ante el mismo supuesto de actuación *"manifiestamente ilegal e insubsanable"*, el artículo 284.4 inicia directamente el procedimiento de restauración y concede audiencia en su seno, mientras que el artículo 285.3 sitúa la audiencia antes de su incoación.

Debería unificarse ambos preceptos que se refieren a un mismo supuesto, sustanciando la audiencia dentro del procedimiento de restauración una vez iniciado.

A los artículos 286 a 288. Plazo para el ejercicio de la acción de restauración y régimen de las edificaciones una vez transcurrido el plazo para dictar la orden de restauración

Estos preceptos regulan el plazo para el ejercicio de la potestad de restauración, los efectos de su transcurso y el contenido de las medidas de restauración.

No se formula objeción jurídica alguna a los artículos 286 a 288.

Al artículo 289. Imposibilidad de ejecución de la orden de restauración

El artículo 289 regula el procedimiento para declarar la imposibilidad material o legal de ejecutar una orden de restauración y atribuye efecto desestimatorio a la falta de resolución expresa.

No obstante, debe precisarse la forma de iniciación del procedimiento, pues de ella depende el régimen aplicable al transcurso del plazo máximo sin resolución. Los artículos 24 y 25 de la Ley 39/2015 establecen consecuencias distintas para los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada y los iniciados de oficio. En estos últimos, cuando se ejerciten potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, la falta de resolución en plazo determina la caducidad.

Se recomienda, por ello, precisar si el procedimiento puede iniciarse de oficio, a solicitud de la persona interesada o por ambas vías, adecuando a dicha configuración los efectos de la falta de resolución en plazo.

A estos de mayor claridad en la aplicación de la norma, esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Al artículo 290. Medidas cautelares

Este artículo regula las medidas cautelares en el marco del procedimiento de restauración.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 291. Procedimiento de restauración de la legalidad urbanística

El precepto regula el procedimiento de restauración y fija en un año su plazo máximo de tramitación, resolución y notificación. Su apartado 2 determina el inicio del cómputo cuando no se solicita la legalización tras el correspondiente requerimiento y cuando esta sí se solicita.

Sin embargo, no contempla el supuesto en que no exista requerimiento de legalización, previsto expresamente en los artículos 284.4 y 285.3 para las actuaciones manifiestamente ilegales e insubsanables. En estos casos queda indeterminado el momento a partir del cual debe computarse el plazo máximo de un año.

Por razones de seguridad jurídica en la aplicación de la norma proyectada, debería añadirse al artículo 291.2 una regla específica que determine el inicio del cómputo cuando se prescinda del requerimiento de legalización, vinculándolo a la fecha de incoación del procedimiento de restauración.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Al artículo 292. Suspensión de la ejecución de la orden de restauración

El precepto permite suspender temporalmente la ejecución de una orden de restauración ya dictada cuando un planeamiento en tramitación pueda legalizar íntegramente la actuación o cuando el interesado haya solicitado las autorizaciones necesarias y constituida garantía.

El apartado 1.b) permite la suspensión por la mera presentación de una solicitud completa de licencia o autorización. Sin embargo, esta previsión no se coordina suficientemente con los artículos 284.4 y 285.3, que excluyen precisamente la posibilidad de legalización cuando la actuación sea *"manifiestamente ilegal e insubsanable"*.

Por ello, debería precisarse que la suspensión prevista en el artículo 292.1.b) únicamente procederá cuando la actuación sea susceptible de legalización, evitando que pueda suspenderse una orden de restauración respecto de actuaciones que la propia ley considera insubsanables.

Al artículo 293. Incumplimiento de la orden de suspensión

El artículo regula las consecuencias del incumplimiento de una orden de suspensión de obras o usos, permitiendo acudir a la ejecución subsidiaria de las medidas cautelares o imponer multas coercitivas, y ordenando además comunicar el incumplimiento al Ministerio Fiscal.

El apartado 2 establece de manera automática que la Administración *"dará cuenta del incumplimiento al Ministerio Fiscal"*. Sin embargo, el mero incumplimiento de una orden administrativa de suspensión no determina necesariamente la existencia de indicios de infracción penal.

Por ello, se sugiere vincular dicha comunicación a la existencia de hechos que pudieran ser constitutivos de delito, evitando configurar una remisión automática al Ministerio Fiscal ante cualquier incumplimiento de la orden de suspensión.

Al artículo 294. Incumplimiento de la orden de restauración

El apartado 6 establece un "plazo máximo de quince años para la ejecución subsidiaria de la orden de restauración", pero dispone que dicho plazo se interrumpirá por cualquier acto administrativo formal de ejecución forzosa y que, producida la interrupción, se reiniciará íntegramente.

Dado que la interrupción y el reinicio íntegro permiten que la ejecución subsidiaria se prolongue más allá de los quince años desde la firmeza de la resolución, se recomienda suprimir el término «máximo», que puede inducir a entender que se establece un límite temporal absoluto, y mantener simplemente la referencia a un plazo de quince años sujeto al régimen de interrupción previsto en el propio precepto.

Al artículo 295. Supuesto especial de expropiación forzosa

El precepto contempla la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad cuando se hayan realizado actos constitutivos de infracción urbanística muy grave y no se haya cumplido en plazo la correspondiente orden de restauración.

La previsión encuentra cobertura en la doctrina constitucional, que admite que las Comunidades Autónomas establezcan causas expropiatorias vinculadas a materias de su competencia. Así lo declaró la STC 37/1987, de

26 de marzo, y lo reiteró, en materia urbanística, la STC 61/1997, de 20 de marzo, al señalar que corresponde al Estado o a la Comunidad Autónoma, según la titularidad de la competencia material, *"definir una causa expropriandi"*, sin perjuicio del respeto a la legislación estatal en materia de expropiación forzosa.

Por otra parte, en la versión en castellano, el apartado 2 emplea la expresión *"precio justo"*. Aunque esta terminología no resulta ajena a la legislación expropiatoria, por razones de uniformidad y técnica normativa sería preferible sustituirla, en la referida versión en castellano, por *"justiprecio"*, expresión utilizada con carácter general en el Anteproyecto y en la legislación estatal para referirse a la indemnización expropiatoria. Aunque no en la versión en valenciano, en que la expresión correcta sí es "*preu just*".

Al artículo 296. Medidas complementarias en caso de incumplimiento

El precepto establece determinadas consecuencias patrimoniales mientras no se ejecute completamente la orden de restauración, incluida la ausencia de derecho a justiprecio, indemnización o compensación por los elementos pendientes de demolición.

No se formula objeción jurídica alguna.

A los artículos 297 y 298. Revisión e impugnación de licencias municipales

Ambos preceptos regulan los mecanismos para reaccionar frente a licencias u órdenes de ejecución municipales contrarias a Derecho: el artículo 297 mediante revisión de oficio o declaración de lesividad y el artículo 298 mediante su impugnación por la Agencia Valenciana de Protección del Territorio cuando concurran infracciones graves o muy graves e intereses supramunicipales.

La regulación se remite a la legislación de procedimiento administrativo común y de régimen local y, en el caso de la intervención autonómica, la vincula a la existencia de intereses supramunicipales.

No se formula objeción jurídica alguna.

Capítulo II. Infracciones y sanciones urbanísticas

Sección 1.ª Régimen general de infracciones y sanciones urbanísticas

A los artículos 299 a 301. Concepto de infracción, infracciones y tipo de sanciones

Los artículos 299 a 301 regulan el concepto y clasificación de las infracciones urbanísticas y los tipos de sanciones, manteniendo sustancialmente el régimen previsto en el TRLOTUP vigente.

No se formula objeción jurídica alguna a los artículos 299 a 301.

Al artículo 302. Cuantía de las multas

El artículo 302.2 establece, con carácter general, para las infracciones graves una multa de 3.001 a 30.000 euros. Sin embargo, otros preceptos del propio Anteproyecto prevén para infracciones calificadas igualmente como graves cuantías distintas. Así, por ejemplo, el artículo 320.2 establece una multa de 600 a 6.000 euros, mientras que el artículo 320.4 prevé una multa de 6.000 a 60.000 euros.

Esta discordancia debe corregirse, dada la exigencia de certeza propia del principio de legalidad y tipicidad sancionadora. A tal efecto, resultaría suficiente añadir al artículo 302.2 una cláusula que deje expresamente a salvo las cuantías específicamente previstas para determinadas infracciones en otros preceptos de la ley.

A los artículos 303 a 307. Inhabilitación, responsabilidad y prescripción en materia sancionadora

Los preceptos regulan la inhabilitación para asumir la condición de agente urbanizador, los sujetos responsables, los efectos de su muerte o extinción y la prescripción de las infracciones y sanciones.

En particular, el artículo 305.2 condiciona la responsabilidad de las personas físicas vinculadas a una persona jurídica extinguida a que hayan determinado con su propia conducta la comisión de la infracción, por lo que se configura como un supuesto de responsabilidad propia y no de transmisión de la responsabilidad sancionadora de la persona jurídica.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 308. Circunstancias agravantes y atenuantes

El artículo 308.2.a) considera que existe reincidencia cuando se comete una infracción del mismo tipo que otra anteriormente sancionada «en el plazo de los cuatro años siguientes a la notificación de esta».

Esta previsión no se ajusta al artículo 29.3.d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que configura la reincidencia como criterio de graduación cuando se comete, en el término de un año, más de una infracción de la misma naturaleza y así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.

Debe, por tanto, adecuarse la definición de reincidencia a la establecida por la legislación estatal, sustituyendo el plazo de cuatro años por el de un año.

Por otra parte, las letras b) e i) del mismo apartado consideran agravantes determinadas conductas de coacción y obstaculización de la actuación administrativa, mientras que el artículo 320.8 tipifica como infracción grave la «resistencia, obstrucción, excusa o negativa injustificada» al ejercicio de la función inspectora, incluidas las «coacciones al personal inspector».

Debe evitarse que una misma circunstancia integrante del tipo infractor sea nuevamente valorada como agravante para determinar la sanción. Procede, por ello, incorporar una previsión que excluya la aplicación de las circunstancias agravantes del artículo 308 cuando formen parte del propio tipo infractor sancionado.

Estas observaciones tienen carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del reglamento de este Consell.

A los artículos 309 y 310. Graduación de la responsabilidad y determinación de las sanciones

Los preceptos regulan, respectivamente, la graduación de la responsabilidad y las reglas para la determinación de las sanciones, sin que se aprecien cuestiones de legalidad que requieran observación específica.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 311. Reglas especiales por reposición voluntaria o pago anticipado

El apartado 3 establece una reducción del 50 % de la sanción propuesta cuando se produzca su pago voluntario antes de la resolución del procedimiento.

Esta previsión debe coordinarse con el artículo 85 de la Ley 39/2015, que atribuye al pago voluntario, cuando concurran los presupuestos establecidos en dicho precepto, la terminación del procedimiento sancionador, sin perjuicio de la reposición de la situación alterada y de la indemnización de los daños y perjuicios. Asimismo, establece determinadas

condiciones para la aplicación de las reducciones previstas en estos supuestos.

Por ello, deberían dejarse expresamente a salvo en el artículo 311.3 los efectos y condiciones establecidos en el artículo 85 de la Ley 39/2015.

Al artículo 312. Procedimiento sancionador

El artículo 312.2 establece que el plazo máximo de un año para resolver el procedimiento sancionador podrá ampliarse por un máximo de seis meses «mediante acuerdo adoptado por el órgano competente para iniciar el procedimiento».

Esta previsión contradice el artículo 23.1 de la Ley 39/2015, que atribuye la facultad de ampliar el plazo máximo de resolución y notificación al órgano competente para resolver, a propuesta, en su caso, del órgano instructor o del superior jerárquico de aquel, y exige que la ampliación se acuerde excepcionalmente, de forma motivada y cuando se hayan agotado los medios personales y materiales disponibles.

El artículo 23 constituye una regla de procedimiento administrativo común dictada al amparo del artículo 149.1.18 CE, según la disposición final primera de la Ley 39/2015. La doctrina de la STC 55/2018 incluye expresamente dentro de la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común las reglas relativas a los términos y plazos y a la estructura general del procedimiento. Las comunidades autónomas pueden establecer especialidades procedimentales vinculadas a sus competencias materiales, pero deben respetar las reglas integrantes del procedimiento administrativo común fijadas por el Estado.

Por tanto, debe modificarse el artículo 312.2 en los términos indicados.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

A los artículos 313 a 315. Infracciones conexas, cuestiones incidentales y resarcimiento de daños y perjuicios

Los preceptos regulan, respectivamente, las infracciones conexas, las cuestiones incidentales en el procedimiento sancionador y el resarcimiento de daños y perjuicios.

En particular, el artículo 314 contempla la concurrencia con el orden penal, sin perjuicio de la aplicación de las garantías establecidas en la legislación de procedimiento administrativo común, entre ellas la vinculación

de la Administración a los hechos declarados probados por resolución judicial penal firme, conforme al artículo 77.4 de la Ley 39/2015.

No se formula objeción jurídica alguna.

Sección 2.ª De las infracciones muy graves y sus sanciones

Al artículo 316. Actuaciones ilegales en suelos protegidos

El artículo 316 mantiene sustancialmente el régimen vigente para las actuaciones ilegales realizadas en suelos especialmente protegidos e incorpora, en su apartado 2, una sanción específica para la tala, poda severa o eliminación de masas arbóreas, arbolado aislado o vegetación arbustiva.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 317. Parcelaciones en suelo no urbanizable o urbanizable sin programación

El artículo 300.2 tipifica como infracción muy grave los vallados o cerramientos interiores de fincas que "materialicen" parcelaciones ilegales. Sin embargo, el artículo 317.3 sanciona con multa del 50 % del valor de ejecución los vallados o cerramientos que "provengan de una parcelación, división o segregación ilegal".

Ambas expresiones no tienen necesariamente el mismo alcance. Mientras "materialicen" exige que el vallado o cerramiento constituya una manifestación material de la parcelación ilegal, la expresión "provengan de" permite comprender actuaciones simplemente vinculadas causalmente con una parcelación, división o segregación ilegal.

Dado que el artículo 300.2 delimita la conducta constitutiva de infracción muy grave y el artículo 317.3 establece la sanción correspondiente, debe existir plena correspondencia entre ambos preceptos. En consecuencia, debe unificarse su redacción, de modo que la sanción prevista en el artículo 317.3 recaiga inequívocamente sobre la conducta previamente tipificada, conforme a las exigencias del principio de legalidad y tipicidad sancionadora del artículo 25.1 de la Constitución.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Sección 3.ª De las infracciones graves y sus sanciones

A los artículos 318 y 319. Infracciones en materia de edificación y actuación en edificios catalogados

Los artículos 318 y 319 mantienen sustancialmente el régimen actualmente previsto en los artículos 282 y 283 TRLOTUP.

No se formula objeción jurídica alguna.

Al artículo 320. Otras infracciones graves

El apartado 1 dispone que el incumplimiento de las obligaciones legales o compromisos asumidos mediante convenio urbanístico para la ejecución del planeamiento «se sancionará conforme a lo previsto en el convenio».

Aunque esta previsión tiene su antecedente en el TRLOTUP vigente, la remisión al convenio resulta imprecisa en materia sancionadora, pues la tipificación de las infracciones administrativas y la determinación de las correspondientes sanciones están sometidas al principio de legalidad. El convenio puede concretar los compromisos asumidos y las consecuencias derivadas de su incumplimiento dentro de la relación convencional, pero no constituir por sí mismo la fuente de una infracción o sanción administrativa.

Se recomienda, por ello, precisar que la eventual responsabilidad sancionadora derivada del incumplimiento se exigirá conforme a las infracciones y sanciones establecidas en la ley, sin perjuicio de las consecuencias que procedan conforme al propio convenio.

Sección 4.ª De las infracciones leves y sus sanciones

Al artículo 321. Infracciones leves

La regulación de las infracciones leves mantiene en general la contenida en el artículo 285 del TRLOTUP. Los apartados 1 a 4 reproducen los tipos actualmente previstos, introduciendo determinadas precisiones relativas a las actuaciones que no se ajusten al título habilitante y al régimen de los cierres y vallados, que no suscitan objeción jurídica.

No se formula objeción jurídica alguna.

Capítulo III. Administraciones competentes en disciplina urbanística

A los artículos 322 a 324. Administraciones competentes en disciplina urbanística

Los artículos 322 a 324 mantienen el régimen actualmente establecido en los artículos 286 a 288 del TRLOTUP respecto de la distribución de competencias en materia de disciplina urbanística entre los municipios y la

Generalitat. Se conserva el carácter propio de las competencias municipales en materia sancionadora y de protección de la legalidad urbanística, el régimen de sustitución autonómica en los supuestos de inactividad o negligencia municipal y la competencia autonómica concurrente respecto de las infracciones graves o muy graves cometidas en suelo no urbanizable.

No obstante, en el apartado 5 del artículo 322 se establece que la inactividad municipal en el ejercicio de sus competencias en materia de disciplina urbanística *"podrá ser recurrida por las personas interesadas ante los jueces y tribunales, en los términos establecidos en la legislación de la jurisdicción contencioso-administrativa"*.

La previsión debería formularse con mayor precisión, pues la mera inactividad administrativa no constituye, en todo caso, una actuación directamente recurrible, sino que su impugnación jurisdiccional está sujeta a los supuestos, requisitos y procedimientos establecidos en la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por ello, se recomienda sustituir la referencia a que la inactividad *"podrá ser recurrida"* por una formulación que reconozca a las personas interesadas la posibilidad de reaccionar frente a dicha inactividad en los términos previstos en la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

No se formula objeción jurídica alguna al resto de preceptos.

Capítulo IV. Inspección urbanística

A los artículos 325 y 326. Inspección urbanística

Los artículos 325 y 326 mantienen sustancialmente la regulación de los artículos 289 y 290 del TRLOTUP sobre concepto, competencia y ejercicio de la inspección urbanística. Como principal novedad, el artículo 326.2 precisa que la función inspectora será desempeñada por personal funcionario, previsión adecuada atendiendo al ejercicio de potestades públicas y a la condición de agente de la autoridad atribuida al personal inspector.

No se formula objeción jurídica alguna.

Capítulo V. La Agencia Valenciana de Protección del Territorio

A los artículos 327 a 338. Agencia Valenciana de Protección del Territorio

Los artículos 327 a 338 incorporan a la ley el régimen esencial de la Agencia Valenciana de Protección del Territorio, cuya regulación se contiene

actualmente en los artículos 291 a 310 TRLOTUP. La nueva regulación mantiene su configuración como organismo autónomo de la Generalitat y desarrolla su naturaleza, ámbito de actuación, funciones, régimen de adhesión de los municipios, organización, personal, patrimonio, financiación, contratación, planificación y transparencia.

En particular, la adhesión municipal conserva carácter voluntario y se adopta por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, manteniéndose la titularidad municipal de las competencias cuyo ejercicio se delega en la Agencia.

No se formula objeción jurídica alguna.

A la disposición adicional primera. Régimen jurídico y procedimiento de la evaluación ambiental estratégica

La disposición adicional primera determina el régimen jurídico aplicable a la evaluación ambiental estratégica de planes y programas, estableciendo la aplicación de la legislación básica estatal en materia de evaluación ambiental, de las especialidades previstas en la propia ley y, en lo no previsto por ellas y en cuanto resulte compatible, de los preceptos supletorios de la legislación estatal. Asimismo, precisa que las referencias de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, al órgano ambiental se entenderán realizadas al órgano autonómico o municipal competente conforme a la ley.

No se formula objeción jurídica alguna.

A la disposición adicional segunda. Evaluación de impacto ambiental de los proyectos de urbanización y coordinación con la evaluación ambiental estratégica

Esta disposición regula la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de urbanización y su coordinación con la evaluación ambiental estratégica.

El apartado 4 establece que *"No deberán repetirse los trámites, consultas, informes o análisis ambientales ya realizados en la evaluación ambiental estratégica cuando conserven plena validez"*.

Por las razones expuestas en la consideración general, resultaría más preciso sustituir la expresión *"no deberán repetirse"* por *"no será necesario repetir"*, preservando con mayor claridad las facultades del órgano ambiental.

No se formula objeción jurídica alguna al resto de apartados de la presente Disposición.

A la disposición adicional tercera. Entidades urbanísticas de capital público

Esta disposición regula las entidades urbanísticas de capital público, su configuración, régimen jurídico, funciones y facultades.

La disposición emplea de forma indistinta las expresiones "*entidades urbanísticas*", "*sociedades*" y "*entidad pública*", pese a que su apartado 2 permite que aquellas adopten cualquiera de las formas de personificación integrantes del sector público institucional. En este sentido, el apartado 7 que dispone que "*la entidad pública podrá constituirse en sociedad pública*", expresión que puede inducir a confusión, pues la sociedad mercantil pública constituye una entidad del sector público institucional dotada de personificación jurídico-privada.

Se recomienda, por ello, emplear con carácter general el término "*entidad*", reservando el de "*sociedad*" para los supuestos en que se adopte específicamente dicha forma de personificación, y precisar que el régimen jurídico aplicable y las funciones y facultades que puedan ejercerse dependerán de la concreta forma jurídica adoptada, con sujeción, en todo caso, a la legislación reguladora del sector público (Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda, Subvenciones y Sector Público) y a la normativa sectorial correspondiente.

A la disposición adicional cuarta. Actuación de las entidades colaboradoras urbanísticas en materia de vivienda

La disposición regula la intervención de las entidades colaboradoras urbanísticas en los procedimientos de calificación provisional y definitiva de viviendas de protección pública, incluyendo la emisión de un *"informe técnico de conformidad"*.

Debe advertirse que el artículo 46.4 de la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunitat Valenciana, introducido por la Ley 3/2026 y vigente desde el 3 de julio de 2026, contempla en estos mismos procedimientos un *"certificado de conformidad"* emitido por una ECUV, al que atribuye efectos procedimentales específicos: excluye la necesidad de informe técnico del servicio territorial y, una vez verificado su contenido mínimo, determina la continuación del procedimiento hasta la resolución de la calificación.

La utilización de denominaciones distintas para instrumentos emitidos por las mismas entidades en los mismos procedimientos genera una innecesaria incertidumbre sobre su relación y efectos.

Se recomienda coordinar expresamente la disposición con el artículo 46.4 de la Ley 8/2004, aclarando la relación entre el *"informe técnico de conformidad"* y el *"certificado de conformidad"* y preservando los efectos que la legislación de vivienda atribuye a este último.

Lo anterior se entiende sin perjuicio de la observación esencial formulada en la Consideración octava respecto de la aplicación a estas entidades del principio de eficacia territorial previsto en la legislación sobre garantía de la unidad de mercado.

A la disposición adicional quinta. Proyectos habitacionales locales

La disposición adicional quinta regula los proyectos habitacionales locales de aprobación municipal como instrumento excepcional para la implantación de viviendas de nueva construcción sujetas a protección pública. Podrán recaer sobre solares vacantes no edificados calificados como suelo dotacional de equipamiento público, solares integrados en el patrimonio público de suelo municipal y otros bienes inmuebles patrimoniales de titularidad municipal. Su aprobación corresponde al Pleno por mayoría absoluta y comporta, «por ministerio de esta ley», la modificación de la calificación urbanística necesaria para la actuación, sin necesidad de modificación, revisión o adaptación previa del planeamiento, al que deberá incorporarse posteriormente la modificación producida.

La valoración de esta regulación requiere efectuar una breve referencia a sus antecedentes normativos y al procedimiento de negociación bilateral con el Estado, pues explican la configuración que presenta el texto sometido a dictamen.

Los proyectos habitacionales locales fueron incorporados al TRLOTUP por el Decreto-ley 14/2025, de 26 de diciembre, cuyo artículo 83 fue incluido entre los preceptos respecto de los cuales la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat acordó, el 23 de febrero de 2026, iniciar negociaciones al amparo del artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Posteriormente, la regulación de los proyectos habitacionales locales fue recogida por el artículo 101 de la Ley 3/2026, de 29 de junio, sin introducir modificaciones materiales relevantes respecto de las cuestiones que habían originado la controversia. Así lo confirma el posterior Acuerdo de la Comisión Bilateral de 17 de julio de 2026, que, tras la derogación del Decreto-ley 14/2025 por la Ley 3/2026, remitió expresamente las cuestiones suscitadas a las negociaciones relativas a esta última ley, atendida la «coincidencia material de los contenidos de los preceptos en cuanto a las controversias suscitadas». En la misma fecha se acordó formalmente iniciar negociaciones

respecto de diversos preceptos de la Ley 3/2026, entre ellos su artículo 101, y constituir un grupo de trabajo para proponer la correspondiente solución.

La nueva redacción incorporada al Anteproyecto debe situarse precisamente en este contexto. Así, el Informe justificativo de las modificaciones introducidas respecto de la versión de abril del Anteproyecto, de 14 de julio de 2026, incorporado al expediente, señala que, como resultado de los trabajos desarrollados en la Comisión Bilateral, se había alcanzado un "acuerdo inicial" en la sesión celebrada el 2 de junio de 2026.

Según dicho informe, las discrepancias estatales afectaban, en lo sustancial, a la posibilidad de destinar suelo dotacional de equipamiento público a determinadas modalidades de vivienda protegida y a la ausencia de un procedimiento específico que permitiera reflejar en la ordenación urbanística la modificación de la calificación derivada de estas actuaciones. La regulación inicialmente proyectada se sustituye, por ello, por una nueva configuración de la figura, diferenciando los proyectos habitacionales locales municipales, regulados en esta disposición adicional quinta, de los promovidos por la Generalitat, objeto de la disposición adicional sexta.

El propio informe identifica como precedente de la solución adoptada el acuerdo alcanzado entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias respecto del Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda. La Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias había acordado el 9 de mayo de 2024 iniciar negociaciones sobre diversos preceptos de dicha norma, entre ellos sus artículos 4 y 5, relativos a medidas extraordinarias para la implantación de vivienda protegida.

La controversia canaria quedó resuelta mediante el Acuerdo de la Comisión Bilateral de 19 de noviembre de 2024. En lo que aquí afecta, ambas Administraciones convinieron en que la aplicación de aquellas medidas excepcionales quedara condicionada a que el Ayuntamiento identificase motivadamente el suelo susceptible de acoger vivienda protegida; que el Pleno municipal decidiese sobre la actuación previa información pública; que el acuerdo fuese objeto de publicación oficial, y que la alteración producida se incorporase al planeamiento en la primera modificación sustancial que se tramitase. Sobre esta base, ambas partes declararon expresamente resueltas las discrepancias y concluida la controversia. La modificación legislativa posteriormente aprobada en Canarias incorporó las previsiones convenidas en dicho acuerdo.

El texto proyectado sigue, según expresa el informe incorporado al expediente, una técnica semejante: atribuir directamente por ley eficacia urbanística a la aprobación del proyecto, acompañando esa eficacia excepcional de garantías procedimentales y de la posterior incorporación de

la alteración al planeamiento. La disposición adicional quinta proyectada concreta los bienes susceptibles de actuación y diferencia el régimen aplicable al suelo dotacional de equipamiento público del correspondiente al patrimonio público de suelo y demás bienes patrimoniales municipales.

En particular, cuando el PHL recaiga sobre suelo dotacional de equipamiento público, su aprobación debe acordar simultáneamente el inicio de la modificación del planeamiento necesaria para obtener suelo sustitutivo y restablecer el equilibrio entre dotaciones públicas y aprovechamiento urbanístico. Dicho equilibrio deberá restablecerse en el plazo de tres años y, mientras ello no se acredite, no podrá aprobarse definitivamente ninguna modificación de planeamiento distinta de las destinadas a ese restablecimiento. Cuando la actuación se proyecte sobre patrimonio público de suelo u otros bienes patrimoniales municipales, deberá justificarse expresamente su compatibilidad con la ordenación urbana del entorno y la suficiencia de las dotaciones públicas existentes, imponiéndose igualmente el restablecimiento del equilibrio dotacional cuando resulte alterado.

No suscita objeción el régimen patrimonial previsto en el apartado 5. La consideración del PHL como proyecto de obra y servicio se establece expresamente a los efectos del artículo 81.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, de modo que la alteración de la calificación jurídica de las parcelas demaniales queda conectada con el régimen básico aplicable a los bienes de las entidades locales.

Sin perjuicio de lo dicho anteriormente, se efectúan las observaciones siguientes:

- El apartado 1 circunscribe actualmente los PHL a los solares calificados como suelo dotacional de equipamiento público, los integrados en el patrimonio público de suelo municipal y otros bienes patrimoniales de titularidad municipal. Sin embargo, la Ley 5/2026, de 31 de julio, posterior a la Ley 3/2026 y vigente desde el 11 de agosto de 2026, ha incorporado a la disposición adicional duodécima del TRLOTUP la posibilidad de desarrollar PHL también sobre equipamientos de titularidad privada, estableciendo las correspondientes especialidades para este supuesto.

Dado que el Anteproyecto pretende sustituir el TRLOTUP y establecer con vocación general el nuevo régimen de los proyectos habitacionales locales, debe aclararse si la exclusión de los equipamientos de titularidad privada responde a una decisión legislativa deliberada. El legislador puede redefinir el ámbito de aplicación de la figura, pero la inmediata proximidad temporal entre ambas iniciativas aconseja evitar que una previsión recién incorporada al ordenamiento quede suprimida por una falta de coordinación normativa.

- Por otra parte, puesto que la aprobación del PHL comporta directamente una modificación de la calificación urbanística y determina los parámetros necesarios para ejecutar la actuación, resulta conveniente dejar expresamente a salvo la aplicación de la legislación ambiental. Ello no supone que todo PHL deba someterse necesariamente a evaluación ambiental estratégica, pues la procedencia y modalidad de la evaluación dependerán de la concurrencia de los presupuestos establecidos por la legislación básica estatal. Se recomienda, por ello, incorporar una cláusula del siguiente tenor: «*Todo ello sin perjuicio de la evaluación ambiental que, en su caso, resulte exigible conforme a la legislación básica estatal en materia de evaluación ambiental*».

-Asimismo, el apartado 1 exige que la utilización de esta figura excepcional resulte necesaria para la creación de nuevas viviendas protegidas y que dicha necesidad «se motive en el expediente». Atendidos los efectos excepcionales que la ley atribuye a la aprobación del PHL -modificación directa de la calificación urbanística y determinación de los parámetros de la actuación sin previa modificación del planeamiento-, la motivación debe justificar no solo la necesidad de crear vivienda protegida, sino también la idoneidad de la concreta parcela y la necesidad de acudir a este mecanismo excepcional. Se recomienda precisarlo en el precepto, reforzando así los presupuestos que legitiman su utilización y facilitando su control.

En definitiva, la disposición adicional quinta incorpora una configuración garantista y responde, según resulta expresamente del expediente, al acuerdo inicial alcanzado en los trabajos de la Comisión Bilateral Estado-Generalitat, tomando como referencia la solución previamente acordada por la legislación canaria.

A la disposición adicional sexta. Proyectos habitacionales locales promovidos por la Generalitat

La disposición adicional sexta regula separadamente los proyectos habitacionales locales promovidos por la Generalitat sobre solares vacantes de su titularidad o de su sector público instrumental. Su aprobación modifica directamente, «*por ministerio de esta ley*», la calificación urbanística necesaria para implantar vivienda protegida, sin previa modificación del planeamiento.

Esta regulación responde, según el Informe justificativo de 14 de julio de 2026, al acuerdo inicial alcanzado el 2 de junio de 2026 en los trabajos de la Comisión Bilateral Estado-Generalitat y toma como referencia la solución acordada entre el Estado y Canarias respecto del Decreto-ley canario 1/2024. De ahí que se refuerce especialmente la intervención municipal: la aprobación exige la conformidad expresa del Ayuntamiento, mediante acuerdo del Pleno por mayoría absoluta, sobre la procedencia del uso residencial, su integración

urbana, la suficiencia de las dotaciones y, en su caso, el restablecimiento del equilibrio dotacional.

No obstante, examinada la regulación proyectada, procede formular las siguientes observaciones.

a) El apartado 1 dispone que la Generalitat, «*a través de la conselleria competente en materia de vivienda, urbanismo o patrimonio, podrá promover*» estos proyectos. Sin embargo, la disposición no determina qué órgano es competente para aprobarlos.

Se recomienda, por tanto, identificar expresamente el órgano competente para la aprobación definitiva y, cuando no coincidan, diferenciar el órgano promotor del órgano competente para resolver.

b) El mismo apartado 1 permite promover PHL sobre solares de titularidad de la Generalitat o de su sector público instrumental, sin precisar el régimen aplicable cuando tengan naturaleza demanial.

A diferencia del apartado 5 de la disposición adicional quinta proyectada, que regula expresamente las consecuencias de la aprobación del PHL sobre la calificación jurídica de los bienes municipales demaniales, la disposición adicional sexta no contiene una previsión equivalente. La modificación directa de la calificación urbanística del solar no comporta, por sí misma, la alteración de su calificación jurídico-patrimonial.

Se recomienda, por ello, incorporar una previsión análoga a la de la disposición adicional quinta, adaptada al régimen patrimonial de la Generalitat y de su sector público instrumental.

c) La disposición atribuye al PHL eficacia directa sobre la calificación urbanística y permite su ejecución sin previa modificación del planeamiento. Sin embargo, no contiene una previsión expresa sobre la aplicación de la legislación ambiental.

No todo PHL deberá necesariamente someterse a evaluación ambiental; ello dependerá de que concurran los presupuestos establecidos por la legislación básica estatal. Para evitar que la eficacia directa atribuida al proyecto pueda interpretarse como una excepción a dicha legislación, se recomienda incorporar la siguiente cláusula o la que se estima procedente: «*Todo ello sin perjuicio de la evaluación ambiental que, en su caso, resulte exigible conforme a la legislación básica estatal en materia de evaluación ambiental*».

A la disposición adicional séptima. Régimen excepcional y temporal de incremento de edificabilidad y del número máximo de

viviendas en parcelas destinadas o que se destinen íntegramente a vivienda sujeta a protección pública

La disposición adicional séptima establece un régimen excepcional y temporal destinado a favorecer la promoción de vivienda protegida mediante el incremento, sin modificación previa del planeamiento, de la edificabilidad y del número máximo de viviendas admisibles en determinadas parcelas residenciales sin edificar.

El apartado 1 permite incrementar hasta un 10 % la edificabilidad y, cuando el planeamiento establezca expresamente un límite, hasta un 20 % el número máximo de viviendas, pudiendo producirse este último incremento sin aumento de edificabilidad. Así, a título meramente ilustrativo, una parcela en la que el planeamiento admita 10.000 m² de techo y un máximo de 100 viviendas podría alcanzar, si concurren los restantes requisitos legales, 11.000 m² y 120 viviendas, o aumentar únicamente el número de viviendas manteniendo la edificabilidad inicialmente prevista.

La disposición distingue, a continuación, entre las parcelas que el planeamiento ya destina a vivienda protegida y las restantes parcelas residenciales. En las primeras, el incremento deberá destinarse íntegramente a vivienda protegida durante el plazo legal de protección. En las segundas, toda la edificabilidad residencial resultante queda destinada a vivienda protegida y el incremento de edificabilidad únicamente resulta posible cuando el aprovechamiento objetivo ponderado resultante no exceda del correspondiente a la ordenación vigente.

Esta última regla es importante para comprender el alcance de la medida. Así, si una parcela destinada por el planeamiento a vivienda libre dispone de 10.000 m² de edificabilidad y, por aplicación de esta disposición, alcanza 11.000 m², no podrán mantenerse los primeros 10.000 m² como vivienda libre y destinar únicamente el incremento a vivienda protegida. De este modo, la totalidad de los 11.000 m² deberá quedar afecta a este último destino. A su vez, la ponderación entre los usos de vivienda libre y protegida pretende impedir que ese mayor volumen físico determine un incremento correlativo del aprovechamiento urbanístico atribuido al propietario. Cuando el planeamiento carezca de coeficiente específico para la vivienda protegida, el apartado 2 ordena determinarlo motivadamente atendiendo a los correspondientes valores de repercusión.

El informe justificativo de los cambios introducidos tras el Dictamen del CES explica esta solución señalando que la menor valoración relativa de la vivienda protegida puede permitir una mayor edificabilidad física sin aumentar el aprovechamiento objetivo de la parcela, de manera que el incremento de vivienda no se traduzca en una ventaja urbanística equivalente para su titular.

A esta garantía se añade la prevista en el apartado 3, dirigida a evitar la capitalización del incremento en el precio del suelo. Cuando este haya sido adquirido a título oneroso después de la entrada en vigor de la ley, deberá acreditarse que la prima concedida no ha sido incorporada a su precio, respetándose los límites de repercusión establecidos por la normativa de vivienda protegida y, en defecto de previsión específica, el límite previsto por la propia disposición. Se trata, en definitiva, de evitar que el incremento de edificabilidad o de viviendas concebido para facilitar la promoción de vivienda protegida termine trasladándose al valor del suelo.

Los apartados 4 y 5 introducen, por su parte, límites relevantes a la aplicación de la medida. La parcela deberá tener la condición de solar o poder ser objeto de urbanización y edificación simultáneas con las garantías legalmente exigibles, quedando en todo caso a salvo la normativa sectorial y ambiental. Asimismo, se mantienen las condiciones de ocupación, altura y restantes parámetros establecidos por el planeamiento. El eventual estudio de detalle podrá reajustar la distribución del volumen edificable, pero dentro de esos límites y sin alterar la ordenación estructural. Por consiguiente, el incremento de edificabilidad no comporta, por sí mismo, la posibilidad de superar la altura máxima u otros parámetros urbanísticos que la disposición no excepciona.

Por otro lado, conforme al apartado 6, el incremento autorizado no exime de los deberes urbanísticos que procedan por el aumento de población o por las nuevas necesidades dotacionales o de infraestructuras. La neutralidad del aprovechamiento ponderado no significa, por tanto, que la actuación carezca de consecuencias urbanísticas. Si, por ejemplo, el aumento de 100 a 120 viviendas hace objetivamente necesario reforzar una determinada red pública, deberán cumplirse los deberes que legalmente correspondan, en los términos de necesidad, proporcionalidad y vinculación directa establecidos por la disposición.

Esta previsión permite coordinar el régimen proyectado con el artículo 7.1.b) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, relativo a las actuaciones de dotación vinculadas a incrementos de edificabilidad o densidad o a cambios de uso, así como con los artículos 214 a 217 del Anteproyecto, que regulan las actuaciones de dotación y los correspondientes deberes urbanísticos.

Debe destacarse igualmente la intervención que el apartado 7 atribuye a los municipios. Durante los cuatro meses siguientes a la entrada en vigor de la disposición, el Pleno puede delimitar ámbitos de aplicación preferente, establecer condiciones adicionales y, singularmente, acordar motivadamente su inaplicación total o parcial cuando concurran razones objetivas de

capacidad de servicios o de preservación del modelo urbano. Puede también diferenciar entre parcelas previamente reservadas a vivienda protegida y las restantes parcelas residenciales. Durante ese período no podrán presentarse solicitudes, salvo que el acuerdo municipal se publique con anterioridad.

La disposición no impone, por tanto, necesariamente este régimen excepcional a todos los municipios. Un Ayuntamiento puede excluirlo para todo su término municipal, siempre que el Pleno adopte el correspondiente acuerdo dentro del plazo establecido y motive la decisión en alguna de las causas previstas legalmente; o puede excluir determinados ámbitos y admitirlo en otros. Esta facultad constituye una garantía relevante de la autonomía local, especialmente si se considera que el régimen puede aplicarse a parcelas residenciales que el planeamiento municipal no había destinado originariamente a vivienda protegida.

Por último, el apartado 8 confirma el carácter temporal de la medida. Las solicitudes deberán presentarse dentro de los tres años siguientes al momento en que el régimen resulte aplicable conforme al apartado anterior; las obras deberán finalizar y quedar aptas para su destino dentro de los tres años siguientes a su inicio; y, antes de concluir el período de solicitudes, la conselleria competente deberá elevar un informe de evaluación sobre la aplicación y los resultados de la medida.

La regulación proyectada cuenta, además, con antecedentes en otras legislaciones autonómicas. Su consideración resulta pertinente dada la singularidad de una medida que permite incrementar determinados parámetros urbanísticos sin modificación previa del planeamiento.

Es de mención el régimen establecido en Andalucía por el artículo 2.4 del Decreto-ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda, que contempla incrementos de densidad y, en determinados supuestos, de edificabilidad vinculados al destino íntegro a vivienda protegida, preservando el aprovechamiento urbanístico. También la Comunidad de Madrid, mediante el artículo tercero de la Ley 3/2024, de 28 de junio, en la redacción resultante de la Ley 2/2026, de 11 de junio, ha establecido incrementos temporales de edificabilidad y densidad para determinadas parcelas destinadas a vivienda protegida. Por su parte, el artículo 23 del Decreto-ley 3/2026, de 3 de julio, de la Región de Murcia, contempla igualmente una prima de edificabilidad vinculada al destino íntegro a vivienda protegida. El propio informe justificativo examina estos y otros antecedentes autonómicos al explicar la configuración de la medida proyectada.

La existencia de estos precedentes pone de manifiesto que el establecimiento legal de incrementos excepcionales de edificabilidad o

densidad vinculados a la producción de vivienda protegida no constituye una técnica aislada en la legislación urbanística autonómica.

Examinado así el régimen en su conjunto, no se aprecia objeción a la utilización de esta técnica legal, atendidos su carácter temporal y finalista, la preservación de los deberes urbanísticos, las garantías dirigidas a evitar la capitalización de la prima y, especialmente, las facultades reconocidas a los municipios para modular o excluir su aplicación.

No obstante, debe efectuarse una observación al apartado 2.

El apartado 2 distingue entre las parcelas que el planeamiento ya hubiera destinado a vivienda protegida y aquellas otras que, teniendo uso residencial, no estuvieran originariamente reservadas a dicho destino.

Respecto de las primeras, el incremento autorizado deberá destinarse a vivienda protegida "*durante todo el plazo legal de protección*". Para las segundas, la disposición exige que toda la edificabilidad residencial resultante se destine a vivienda protegida y establece, además, que no podrá autorizarse la descalificación voluntaria ni su destino a vivienda libre *"mientras permanezcan materializados los incrementos autorizados*", salvo que una posterior modificación del planeamiento regularice la ordenación resultante y se cumplan los deberes urbanísticos procedentes.

La finalidad de esta previsión resulta legítima: evitar que una parcela inicialmente destinada a vivienda libre obtenga una mayor edificabilidad o un mayor número de viviendas por acogerse al régimen excepcional de vivienda protegida y que, una vez extinguida la protección, esa ventaja urbanística se consolide automáticamente como vivienda libre.

No obstante, la regulación no determina con suficiente precisión cuál será la situación jurídica de las viviendas y de sus titulares una vez extinguido el plazo legal de protección cuando permanezcan materializados los incrementos autorizados, ni establece un límite temporal cierto para la vinculación que entonces subsiste.

Así, a título de ejemplo, si el planeamiento permite construir en una parcela 100 viviendas libres y, por aplicación de esta disposición, se autorizan 120 viviendas protegidas, la mera extinción del plazo legal de protección no permite convertir automáticamente las 120 viviendas en viviendas libres, pues el incremento hasta 120 viviendas únicamente ha sido posible por aplicación del régimen excepcional y por su vinculación al destino de vivienda protegida. Sin embargo, una vez extinguida la protección, las 120 viviendas continuarán físicamente existentes y su posible destino a vivienda libre queda condicionado -según la disposición proyectada- a una posterior modificación

del planeamiento que regularice la ordenación resultante y al cumplimiento de los deberes urbanísticos procedentes.

La dificultad reside en que la aprobación de esa modificación del planeamiento no depende del propietario, sino del ejercicio de la potestad de planeamiento por la Administración competente. Si la modificación no se promueve o no llega a aprobarse, el precepto no determina cuál es el estatuto jurídico de las viviendas ni durante cuánto tiempo subsiste la limitación. De este modo, una vinculación nacida de una medida legal expresamente excepcional y temporal podría prolongarse, en la práctica, de forma potencialmente indefinida más allá del propio período legal de protección.

La finalidad de impedir que la prima urbanística concedida para vivienda protegida se transforme automáticamente en un incremento de vivienda libre puede justificar el mantenimiento de determinadas limitaciones una vez extinguida la protección. Ahora bien, que tales limitaciones puedan prolongarse por tiempo indeterminado y que su eventual terminación dependa de una modificación del planeamiento -cuya aprobación no se encuentra a disposición del particular- puede plantear dudas desde la perspectiva de la proporcionalidad, especialmente si la propia ley no establece un límite temporal o un mecanismo que permita resolver esa situación.

Por ello, la norma proyectada debe determinar el régimen aplicable una vez extinguido el plazo legal de protección cuando permanezcan materializados los incrementos autorizados, precisando la naturaleza, alcance y duración de la vinculación urbanística subsistente, la situación jurídica de las viviendas durante ese período y las condiciones en que pueda producirse, en su caso, su posterior destino a vivienda libre. En particular, deberá contemplarse el supuesto de que no llegue a aprobarse la modificación del planeamiento prevista por el propio apartado.

A juicio de este Órgano consultivo, debe evitarse que la aplicación de una medida excepcional y temporal pueda desembocar, sin una previsión legal suficientemente determinada, en una vinculación potencialmente indefinida de los inmuebles, cuya duración y terminación dependan además de una decisión de planeamiento ajena a la voluntad de sus titulares.

En consecuencia, la regulación proyectada debe completarse, en beneficio de las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, y garantizar que la intensidad y duración de la limitación guarden una relación suficientemente determinada y proporcionada con la finalidad que justifica su establecimiento.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

A la disposición adicional octava. Régimen excepcional y temporal de implantación de uso residencial de vivienda protegida en inmuebles destinados a oficinas

La disposición adicional octava establece una medida excepcional y temporal destinada a favorecer la creación de vivienda protegida mediante la utilización de suelo y edificaciones destinados a oficinas. En esencia, permite que parcelas calificadas por el planeamiento para uso terciario de oficinas, así como edificios o partes de edificios en los que dicho uso se encuentre legalmente implantado, puedan destinarse a vivienda protegida sin necesidad de modificar previamente el planeamiento. La medida no permite incrementar la edificabilidad atribuida por este y queda sujeta al cumplimiento de los deberes urbanísticos y de la normativa sectorial aplicables.

En las parcelas sin edificar, el uso residencial alternativo debe implantarse sobre la totalidad de la parcela. En los edificios existentes, la transformación puede comprender todo el inmueble o una o varias partes funcionalmente autónomas, siempre que dispongan o puedan disponer de los accesos, condiciones de evacuación, instalaciones y servicios necesarios y que la actuación no comprometa los restantes usos del edificio. La transformación parcial queda, además, sometida a un informe técnico municipal sobre su autonomía funcional y compatibilidad, la capacidad de las redes, la movilidad, la inexistencia de riesgos o molestias incompatibles y su incidencia sobre el entorno.

Dada la relevancia y singularidad de esta medida, se considera conveniente efectuar una breve referencia a sus antecedentes legislativos. La técnica proyectada no constituye una solución aislada, sino que encuentra precedentes recientes en otras legislaciones autonómicas, aunque con diferente alcance y condiciones.

Un precedente se encuentra en el artículo segundo de la Ley 3/2024, de 28 de junio, de la Comunidad de Madrid, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida, posteriormente modificado por la Ley 2/2026, de 11 de junio. La regulación madrileña permite igualmente implantar vivienda protegida como uso alternativo en determinadas parcelas de uso terciario, entre ellas las destinadas a oficinas, sin necesidad de modificar previamente el planeamiento. La coincidencia con el Anteproyecto resulta particularmente significativa tanto en esta habilitación legal directa del uso residencial protegido como en el establecimiento, para los sectores de uso global terciario, de un límite del 30 % de la edificabilidad correspondiente a dicho uso.

También los artículos 13 y 14 del Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, de Canarias, contemplan la transformación a uso residencial de locales, oficinas y edificaciones de uso predominantemente terciario, mediante una regulación que presenta elementos coincidentes con la proyectada, aunque difieren su ámbito y condiciones.

En la misma línea, los artículos 52 y 53 de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de Galicia, permiten destinar temporalmente determinados terrenos de uso dotacional o terciario a viviendas protegidas o alojamientos compartidos sin tramitar la modificación del planeamiento, tanto en determinadas actuaciones de promoción pública como privada, con la correspondiente intervención municipal. La coincidencia esencial reside, por tanto, en que es la propia ley la que habilita excepcionalmente un destino residencial protegido distinto del previsto por el planeamiento, sin exigir su previa modificación.

Debe destacarse, asimismo, que la versión sometida a dictamen ha tenido en cuenta las observaciones formuladas por el Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana en su Dictamen 3/2026. El CES advirtió que la exigencia inicial de transformar necesariamente la totalidad de la parcela o del edificio podía dificultar actuaciones viables en edificios de gran tamaño, inmuebles mixtos o construcciones con partes funcionalmente diferenciadas, y propuso admitir la transformación parcial cuando quedase garantizada su autonomía funcional, así como reforzar la valoración municipal de la actuación.

Estas consideraciones han sido incorporadas en el texto sometido a dictamen, que admite la transformación de una o varias partes funcionalmente autónomas de los edificios existentes y la somete a una valoración técnica municipal específica.

Es de resaltar, a estos efectos, las facultades reconocidas a los ayuntamientos por el apartado 8 proyectado. La aplicación del régimen excepcional no queda impuesta de manera uniforme en todo el territorio municipal. Dentro de los cuatro meses siguientes a la entrada en vigor de la ley, el Pleno del Ayuntamiento puede, mediante acuerdo motivado, excluir totalmente su aplicación en el término municipal, delimitar ámbitos de aplicación preferente o restringida y establecer condiciones adicionales atendiendo a razones urbanísticas, dotacionales, de movilidad, integración urbana, preservación del modelo urbano o mantenimiento de la actividad económica. La disposición permite, en particular, excluir o condicionar su aplicación en plantas bajas, ejes comerciales, áreas de actividad económica, edificios destinados a servicios esenciales o ámbitos en los que resulte necesario mantener una oferta suficiente de oficinas. Hasta que transcurra dicho plazo de cuatro meses no podrán presentarse solicitudes, salvo que el

Ayuntamiento haya adoptado y publicado anteriormente el correspondiente acuerdo.

En definitiva, la disposición configura una medida legal excepcional, temporal y finalista, circunscrita a la producción de vivienda protegida.

No se formula objeción jurídica alguna.

A la disposición adicional novena. Régimen excepcional y temporal de las reservas de aparcamiento en actuaciones de vivienda sujeta a protección pública

La disposición adicional novena establece, con carácter excepcional y temporal, un régimen específico de las reservas de aparcamiento aplicables a las actuaciones destinadas íntegramente a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Como regla general, dispone que el planeamiento urbanístico, las ordenanzas municipales u otras determinaciones urbanísticas no podrán exigir una reserva de plazas privadas de aparcamiento superior a una plaza por vivienda, configurándose dicha cifra como límite máximo y no como reserva mínima. En determinados supuestos permite, además, que el Ayuntamiento reduzca la reserva, dispense total o parcialmente de su materialización en la parcela o admita su cumplimiento mediante plazas próximas o sistemas de aparcamiento compartido cuya disponibilidad quede jurídicamente garantizada.

La disposición se incorporó como consecuencia de las observaciones formuladas por el Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana en su Dictamen 3/2026, que propuso introducir una regulación específica de las reservas de aparcamiento en las promociones íntegramente destinadas a vivienda protegida, atendiendo a la incidencia que estas exigencias pueden tener sobre su viabilidad económica y material. La medida guarda, asimismo, una conexión funcional con las disposiciones adicionales séptima y octava proyectadas, en cuanto pretende evitar que las exigencias de aparcamiento dificulten las medidas excepcionales dirigidas a incrementar la oferta de vivienda protegida, según razona el informe justificativo posterior al Dictamen del CES.

A este respecto, el artículo 20.1.b) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, regula la reserva de suelo destinado a vivienda sujeta a un régimen de protección pública, pero no establece una reserva mínima general de plazas privadas de aparcamiento por vivienda. Tampoco la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, al establecer en su artículo 16 los principios básicos del régimen de la vivienda protegida, impone una dotación mínima de aparcamiento vinculada a cada vivienda protegida. Por consiguiente, no se aprecia en estas normas básicas estatales un estándar

mínimo de aparcamiento privado que resulte incompatible con la regulación proyectada.

La regulación proyectada cuenta, además, con antecedentes en otras Comunidades Autónomas. En particular, la disposición adicional decimoséptima.1 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears, contempla, dentro de un régimen temporal dirigido a facilitar determinadas actuaciones de transformación residencial, la exoneración del cumplimiento de la reserva obligatoria de aparcamiento en los supuestos comprendidos en su ámbito. Este antecedente pone de manifiesto la utilización por el legislador autonómico de la modulación o exoneración de tales reservas como instrumento excepcional de política urbanística y de vivienda, sin que ello suponga equiparar dicho régimen al previsto en la disposición examinada.

Debe tenerse en cuenta, asimismo, que el apartado 3 mantiene la separación entre aparcamiento privado y aparcamiento de uso público. Las plazas públicas continúan sometidas a las determinaciones urbanísticas aplicables y las ya existentes no pueden computarse para satisfacer la reserva privada. Cuando se admitan plazas situadas fuera de la parcela, su disponibilidad deberá quedar jurídicamente garantizada mediante título suficiente.

Son importantes, por otro lado, las facultades municipales previstas en el apartado 5. El Pleno municipal puede, dentro de los cuatro meses siguientes a la entrada en vigor de la disposición, delimitar ámbitos de aplicación preferente, establecer condiciones adicionales o acordar motivadamente su inaplicación total o parcial por razones objetivas de movilidad, accesibilidad, congestión viaria, insuficiencia del transporte público o preservación del modelo urbano. Asimismo, puede excepcionalmente exigir una reserva superior a una plaza privada por vivienda cuando un estudio o informe específico de movilidad acredite su necesidad y proporcionalidad. Esta capacidad de modulación permite adaptar el régimen legal a las circunstancias de cada municipio y constituye una garantía relevante de la autonomía local.

Por último, debe destacarse el carácter temporal de la medida, que no modifica con vocación de permanencia el régimen general de reservas de aparcamiento establecido por el planeamiento y las ordenanzas municipales. El apartado 6 limita a tres años, desde que el régimen resulte aplicable conforme al apartado 5, el plazo para presentar solicitudes a su amparo. Esta delimitación temporal, unida a su aplicación exclusiva a actuaciones íntegramente destinadas a vivienda protegida, refuerza el carácter excepcional y finalista de la medida y su adecuación a la finalidad específica que justifica su establecimiento.

En definitiva, la disposición configura una medida excepcional, temporal y finalista, específicamente vinculada a actuaciones íntegramente destinadas a vivienda protegida y que no altera con vocación de permanencia el régimen urbanístico general de las reservas de aparcamiento.

No se formula objeción jurídica alguna.

A la disposición adicional décima. Protección de datos personales

La disposición regula adecuadamente las garantías generales aplicables al tratamiento de datos personales derivado de la ejecución de la ley.

No obstante, el apartado 3 identifica como responsables de los tratamientos únicamente a "*la conselleria competente en materia de urbanismo"* y a *"los municipios"*, pese a que la propia ley atribuye competencias que implican tratamiento de datos a otros sujetos públicos, singularmente a la Agencia Valenciana de Protección del Territorio.

Dado que, conforme al artículo 4.7 del Reglamento (UE) 2016/679, la condición de responsable depende de quién determine los fines y medios del tratamiento, se recomienda formular el precepto en términos más amplios, comprensivos de todos los órganos, administraciones y entidades que tengan la condición de responsables del tratamiento conforme a la normativa de protección de datos.

A la disposición adicional undécima. Uso del masculino genérico

La disposición adicional undécima establece que las referencias efectuadas en género masculino se entienden realizadas, «por economía del lenguaje», de forma inclusiva tanto al género femenino como al masculino, con plena igualdad de efectos jurídicos.

Una disposición con este contenido consideramos que sería innecesaria ya que lo que resulta procedente es dar cumplimiento a lo que dispone el artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007, así como el artículo 48 de la Ley 9/2003 de la Generalitat, de manera que sea en el propio texto de la ley donde se haga uso de un lenguaje inclusivo y no sexista

Sin perjuicio de lo anterior, la previsión posee un mero carácter interpretativo. No obstante, desde la perspectiva de la técnica normativa, una cláusula general de esta naturaleza no debería sustituir la utilización, siempre que resulte lingüísticamente adecuada y sin menoscabar la claridad y precisión de la norma, de expresiones neutras o inclusivas.

El propio Anteproyecto en el artículo 29.3 dispone que "*toda persona tiene derecho a ser informada*"; el artículo 149.1 se refiere a la adjudicación de las parcelas resultantes "*a las personas interesadas";* y el artículo 278.3 contempla la ejecución subsidiaria "*a costa de la persona propietaria*".

Sin embargo, otros preceptos recurren al masculino genérico. Por ejemplo, el artículo 179.1 y 2 utiliza las expresiones "*los particulares", "los propietarios y titulares" y "los propietarios y los titulares afectados*"; y el artículo 187 emplea reiteradamente "*el urbanizador*" y "*los propietarios*".

Esta diversidad aconseja efectuar una revisión homogénea del conjunto del Anteproyecto, utilizando expresiones neutras o inclusivas cuando ello sea posible y resulte natural, como ya sucede en los artículos 29.3, 149.1 y 278.3.

En consecuencia, la disposición adicional undécima actúa como regla interpretativa de cierre, sin que su existencia haga innecesaria la revisión del lenguaje empleado en el resto del Anteproyecto.

A la disposición transitoria primera. Régimen transitorio en relación con los planes de acción territorial, proyectos de inversión estratégica, proyectos territoriales estratégicos y proyectos de interés autonómico

La disposición establece el régimen aplicable a los planes de acción territorial, proyectos de inversión estratégica, proyectos territoriales estratégicos y proyectos de interés autonómico iniciados antes de la entrada en vigor de la ley.

No obstante, no contempla las actuaciones territoriales estratégicas (ATE) que pudieran permanecer en tramitación. La omisión resulta especialmente relevante porque el artículo 101, apartado diecisiete, de la Ley 3/2026, de 29 de junio, de la Generalitat, de medidas urgentes frente a la hiperregulación, la agilización de procedimientos y la garantía de la unidad de mercado, ha dado nueva redacción, muy recientemente, a la disposición transitoria trigésima segunda del TRLOTUP, manteniendo expresamente en su apartado 1 que las ATE reguladas por la derogada Ley 1/2012 que estén en curso «*se seguirán tramitando de manera obligatoria por dicha normativa, independientemente de la fase en la que se encuentren, y hasta el final del procedimiento*».

Además, no cabe entender que las actuaciones territoriales estratégicas (ATE) se encuentren comprendidas en la referencia de la disposición a los «proyectos de inversión estratégica». Se trata de figuras jurídicamente diferenciadas. Así, las ATE fueron reguladas por la Ley 1/2012, de 10 de mayo, mientras que los proyectos de inversión estratégica constituyen una categoría distinta y posterior. Esta diferenciación resulta en la propia

legislación vigente, pues la disposición transitoria trigésima segunda del TRLOTUP, en la redacción dada por el artículo 101 de la Ley 3/2026, de 29 de junio, regula separadamente las «Actuaciones Territoriales Estratégicas (ATE)» en su apartado 1 y los «Proyectos de Inversión Estratégica» en su apartado 2, sometiéndolos además a reglas transitorias diferenciadas. Por tanto, la mención expresa a los proyectos de inversión estratégica en la disposición transitoria primera del Anteproyecto no permite considerar comprendidas implícitamente en ella las ATE.

Por tanto, el legislador autonómico ha confirmado en junio de 2026 la subsistencia de un régimen transitorio específico para las ATE en curso. Dado que el Anteproyecto deroga el TRLOTUP y, con él, desaparecerá dicha previsión, salvo que conste de forma inequívoca en el expediente que no existe ninguna ATE pendiente de tramitación, debe determinarse expresamente el régimen aplicable a las que permanezcan en curso a la entrada en vigor de la nueva ley, en garantía del principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución.

Esta observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

A la disposición transitoria segunda. Planes urbanísticos en tramitación

La disposición determina el régimen aplicable a los instrumentos de planeamiento en tramitación tomando como referencia la solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica o la aprobación inicial. Sin embargo, estos hitos no comprenden necesariamente todos los instrumentos que pueden encontrarse en tramitación.

En particular, los estudios de detalle no están sometidos a evaluación ambiental estratégica, tanto conforme al artículo 46.4 del TRLOTUP como en la regulación proyectada, y el procedimiento vigente del artículo 61 del TRLOTUP no contempla para ellos un trámite de aprobación inicial. En consecuencia, un estudio de detalle iniciado antes de la entrada en vigor de la ley podría no quedar comprendido en ninguno de los dos apartados de la disposición.

Se sugiere completar la presente disposición mediante una referencia a estos instrumentos que estuvieran en tramitación.

A la disposición transitoria tercera. Conversión de los proyectos de delimitación del suelo urbano en planes urbanísticos simplificados

Esta disposición prevé la conversión automática de los proyectos de delimitación del suelo urbano vigentes en planes urbanísticos simplificados,

sin que dicha conversión permita por sí misma incorporar nuevas determinaciones materiales. Asimismo, regula las modificaciones que posteriormente pueden introducirse en estos instrumentos y el procedimiento para su tramitación.

Ahora bien, el apartado 3 establece que tales modificaciones *«se tramitarán por el procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada»*, sin perjuicio de que el órgano ambiental pueda decidir posteriormente su sometimiento a evaluación ordinaria.

Por las razones expuestas en la consideración general sobre evaluación ambiental estratégica, debe dejarse a salvo el sometimiento directo al procedimiento ordinario cuando resulte exigible conforme al artículo 6.1 de la Ley 21/2013.

Esta observación, como se ha dicho, es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

A la disposición transitoria cuarta. Conversión de determinadas normas subsidiarias de planeamiento en planes urbanísticos simplificados

La disposición prevé la conversión automática en planes urbanísticos simplificados de determinadas normas subsidiarias vigentes y regula las modificaciones que posteriormente pueden introducirse en estos instrumentos.

El apartado 3 establece que dichas modificaciones se tramitarán por el procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada, sin perjuicio de que el órgano ambiental pueda decidir su sometimiento a evaluación ordinaria.

Por las razones expuestas en la consideración general, debe dejarse a salvo el sometimiento directo a evaluación ambiental estratégica ordinaria cuando resulte exigible conforme al artículo 6.1 de la Ley 21/2013.

La observación tiene carácter **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

A la disposición transitoria quinta. Innecesariedad de adaptación de los planes generales y las normas subsidiarias de planeamiento no convertidas en plan urbanístico simplificado

La disposición mantiene la vigencia del planeamiento general anterior sin imponer su adaptación global a la nueva ley y establece que, cuando dicho

planeamiento contenga simultáneamente una limitación del número máximo de viviendas y otra de la edificabilidad máxima, prevalecerá esta última.

Esta última regla reproduce sustancialmente la actualmente contenida en la disposición transitoria cuarta del TRLOTUP, tras su modificación por la Ley 3/2026, de 29 de junio, y debe entenderse sin perjuicio de los deberes que puedan resultar exigibles cuando el incremento efectivo de densidad comporte una mayor demanda dotacional, conforme a la legislación básica estatal y al artículo 97.3 del Anteproyecto.

No se formula objeción jurídica alguna.

A la disposición transitoria sexta. Régimen voluntario de adaptación de los planes generales

La disposición regula un mecanismo voluntario que permite a los municipios adaptar globalmente el planeamiento general vigente al nuevo régimen legal sin necesidad de proceder a la aprobación de un nuevo plan general. El documento de adaptación tiene un alcance limitado: en suelo urbano y urbanizable debe acomodar sus determinaciones a las previstas por la nueva ley, sin modificar en este último caso los ámbitos existentes, y en suelo no urbanizable permite adaptar el régimen de usos sin alterar las categorías establecidas por el planeamiento.

Se configura así una solución intermedia coherente con la disposición transitoria anterior. Así, la ley no impone la adaptación inmediata del planeamiento vigente, pero permite a los municipios que lo estimen oportuno acomodarlo al nuevo régimen sin acometer una revisión completa. Así, por ejemplo, un municipio puede adaptar las determinaciones y el régimen de usos de su plan vigente al nuevo sistema legal, pero no utilizar este procedimiento para alterar sustancialmente su modelo territorial o modificar los ámbitos de suelo urbanizable existentes.

Por su parte, el apartado 4 clarifica que este régimen voluntario no resulta aplicable cuando concurra el supuesto previsto en el artículo 118.3, en cuyo caso será necesaria la aprobación de un nuevo plan general. Con ello se ha atendido la observación formulada durante la tramitación por la Abogacía General de la Generalitat, en su informe de 23 de junio de 2026, y se evita que una alteración de la entidad prevista en dicho precepto pueda articularse mediante el documento de adaptación.

No obstante, el apartado 2.a) establece, de nuevo, con carácter general, que el documento de adaptación se tramitará mediante evaluación ambiental estratégica simplificada, sin perjuicio de que el órgano ambiental pueda decidir motivadamente su sometimiento a evaluación ordinaria.

Por las razones expuestas en la consideración general, debe dejarse a salvo el sometimiento directo a evaluación ambiental estratégica ordinaria cuando resulte exigible conforme al artículo 6.1 de la Ley 21/2013.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

A la disposición transitoria séptima. Modificaciones de planes generales sin previa adaptación

La disposición permite la modificación puntual de los planes generales vigentes sin necesidad de su previa adaptación global y extiende este régimen a determinadas normas subsidiarias de planeamiento. Su apartado 3 permite asimismo crear nuevos ámbitos de suelo urbanizable, siempre que no se superen los límites del artículo 118.3. Esta previsión no suscita objeción, pues el artículo 22.7 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana remite a la legislación urbanística la determinación de los supuestos en los que la entidad de una actuación exige el ejercicio pleno de la potestad de ordenación, límite que el Anteproyecto concreta en el citado artículo 118.3.

No obstante, el apartado 2 establece que las modificaciones puntuales de los planes generales vigentes se tramitarán por el procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada, sin perjuicio de que posteriormente el órgano ambiental pueda determinar su sometimiento al procedimiento ordinario.

Por las razones expuestas en la consideración general, debe dejarse a salvo el sometimiento directo a evaluación ambiental estratégica ordinaria cuando resulte exigible conforme al artículo 6.1 de la Ley 21/2013.

Esta observación, como se ha dicho, es **esencial**, a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

A la disposición transitoria octava. Desarrollo de suelos urbanizables en planes generales sin adaptar

La disposición regula el desarrollo mediante plan parcial de sectores de suelo urbanizable ya clasificados por planes generales que continúen vigentes sin haberse adaptado a la nueva ley. Su finalidad es permitir el desarrollo de esos sectores sin exigir la previa adaptación global del planeamiento general, manteniendo, como regla, las determinaciones que este hubiera establecido para el sector. La alteración de tales determinaciones exigirá la previa modificación puntual del plan general o su adaptación global.

Se exceptúan de esta regla los límites de densidad de viviendas establecidos por el planeamiento anterior, que dejarán de ser aplicables. Esta

previsión responde al mismo criterio seguido en otras disposiciones transitorias del Anteproyecto; es decir, evitar que determinados límites cuantitativos propios del planeamiento anterior impidan el desarrollo de ámbitos ya clasificados cuando permanecen vigentes la edificabilidad y las restantes determinaciones urbanísticas aplicables.

Así, por ejemplo, si el planeamiento general hubiera atribuido a un sector una determinada edificabilidad residencial y, simultáneamente, un número máximo de viviendas, el plan parcial continuará sujeto a la edificabilidad y a las restantes determinaciones establecidas para el sector, pero no al límite máximo del número de viviendas, pudiendo distribuirse el mismo techo residencial entre un mayor número de viviendas de menor superficie. Ello se entiende sin perjuicio de las exigencias dotacionales que puedan resultar del incremento efectivo de densidad conforme a las restantes previsiones del Anteproyecto.

No obstante, debe corregirse la remisión contenida en el apartado 3. Este precepto extiende el mismo régimen a los suelos urbanizables clasificados por normas subsidiarias que no hayan quedado asimiladas a plan urbanístico simplificado *"conforme a lo previsto en el apartado 2 de la disposición transitoria cuarta"*. Sin embargo, es el apartado 1 de dicha disposición transitoria cuarta el que establece los requisitos que determinan la conversión de las normas subsidiarias en plan urbanístico simplificado, mientras que su apartado 2 regula las modificaciones que pueden introducirse posteriormente en el instrumento resultante.

En consecuencia, la remisión debe efectuarse al apartado 1 de la disposición transitoria cuarta, o simplemente a dicha disposición transitoria.

A la disposición transitoria novena. Reglas transitorias en relación con las determinaciones del suelo no urbanizable

Por la relevancia de sus efectos, resulta necesario hacer una referencia a esta disposición, que regula en qué medida el nuevo régimen legal propuesto en el Anteproyecto desplaza las determinaciones contenidas en instrumentos de planeamiento anteriores respecto del suelo no urbanizable. La norma articula, en síntesis, un sistema de continuidad selectiva del planeamiento vigente, haciendo inmediatamente aplicables determinadas previsiones de la nueva norma proyectada y manteniendo aquellas otras determinaciones del planeamiento anterior que conservan su función ordenadora o protectora.

I. El apartado 1, referido al suelo no urbanizable común de municipios con plan general o normas subsidiarias anteriores, mantiene los usos que el planeamiento hubiera establecido como prohibidos y somete los restantes al régimen de usos y aprovechamientos de la nueva ley y a los controles sectoriales correspondientes. Dejan, sin embargo, de aplicarse las

determinaciones relativas a parcela mínima, edificabilidad y ocupación máxima, conservándose las restantes condiciones urbanísticas, entre ellas las de retranqueos, altura, separación entre edificaciones, tipología y cerramientos.

Así, si un plan permite una determinada actividad, exige para ella una parcela mínima de 20.000 m² y establece, además, determinados retranqueos y alturas, la nueva ley podrá desplazar aquel requisito de superficie, pero no las restantes condiciones ni hará admisible un uso que el propio plan hubiera prohibido.

En el suelo no urbanizable protegido, los apartados 2 y 3 introducen mayores cautelas. El apartado 2, para los planes aprobados conforme a la Ley 16/2005, la Ley 5/2014 o el TRLOTUP, mantiene como usos permitidos únicamente los expresamente previstos en el planeamiento, aunque también deja sin aplicación los parámetros de parcela mínima, edificabilidad y ocupación máxima. El apartado 3 contempla los planes anteriores no adaptados a aquellas legislaciones y las normas subsidiarias: en ellos podrán autorizarse los usos que la nueva ley admita para esa categoría de suelo, pero, cuando el uso no figure expresamente regulado en el planeamiento, se exige informe preceptivo y vinculante de la Administración competente por razón de los valores o riesgos que determinaron su protección.

El apartado 4 completa este régimen para los municipios que cuentan con proyecto de delimitación del suelo urbano, reforzando, dada la limitada ordenación del suelo no urbanizable que proporcionan estos instrumentos, la intervención de las Administraciones competentes por razón de los valores o riesgos concurrentes y, en los casos previstos, de la conselleria competente en urbanismo.

Especial mención exige el apartado 5, que permite aplicar, para determinados usos, el régimen del suelo no urbanizable común a terrenos que el planeamiento hubiera protegido exclusivamente por su valor agrícola. La Abogacía General advirtió, en su informe de 23 de junio de 2026, de la posible disminución del nivel de protección derivada de esta previsión y de su relación con el principio de no regresión ambiental.

Esta cuestión resulta relevante a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. La STS 381/2023, de 22 de marzo (rec. 1451/2022) declara que la existencia de regresión ambiental debe determinarse atendiendo a los efectos reales de la medida, siendo relevante que comporte *de facto* una menor protección, con independencia incluso de que se altere formalmente la clasificación o calificación del suelo. Por su parte, la STS 882/2023, de 30 de junio (rec. 7738/2021), precisamente en relación con una modificación de usos en suelo no urbanizable protegido que mantenía su clasificación, confirma que el principio de no regresión no determina una

absoluta petrificación del planeamiento, aunque la reducción del nivel de protección exige una justificación suficiente.

El texto sometido a dictamen incorpora cautelas en aras a garantizar el principio de no regresión. Así, la regla prevista en el citado apartado 5 únicamente opera cuando la protección responda exclusivamente al valor agrícola, no derive de legislación sectorial y no concurran otros valores ambientales, forestales, paisajísticos o culturales ni riesgos incompatibles. Se mantienen, además, las prohibiciones específicas establecidas por el planeamiento y la legislación sectorial, y la autorización deberá motivar expresamente la compatibilidad del concreto uso con los valores agrarios que justificaron la protección, previa solicitud de informe de la conselleria competente en agricultura.

Así, si un plan protegió unos terrenos exclusivamente por su valor agrícola, la disposición permite que puedan plantearse en ellos los concretos usos que enumera el apartado 5, pero no determina su automática desprotección ni su autorización: deberá comprobarse en cada caso la compatibilidad del uso con el valor agrario protegido. Si concurre además una protección ambiental, forestal, paisajística o cultural incompatible, o la protección deriva de legislación sectorial, la excepción no resulta aplicable. Las cautelas introducidas permiten, por ello, considerar suficientemente preservadas las exigencias derivadas del principio de no regresión.

El apartado 6, por su parte, extiende estas reglas, en lo que proceda, a determinadas previsiones contenidas en instrumentos territoriales, ambientales o sectoriales anteriores. La norma delimita su alcance al preservar expresamente las determinaciones de protección territorial, ambiental, paisajística, forestal, cultural, agrícola, de los recursos naturales o frente a riesgos, así como los límites cuantitativos singulares vinculados a un concreto valor, riesgo, afección sectorial o capacidad de acogida.

La distinción es relevante. Así, una exigencia general de parcela mínima de 20.000 m² contenida en un antiguo instrumento podrá quedar desplazada cuando opere como mero parámetro urbanístico; no ocurrirá lo mismo con una limitación de ocupación específicamente establecida para proteger un determinado hábitat, paisaje o zona sometida a riesgo, que conserva su eficacia por responder materialmente a una finalidad de protección.

II. Debe examinarse, por último, la eficacia temporal de la disposición. El hecho de que la nueva ley desplace determinadas previsiones de instrumentos aprobados con anterioridad no determina, por sí mismo, una retroactividad prohibida por el artículo 9.3 de la Constitución. La disposición no ordena revisar actos firmes ni dejar sin efecto licencias o autorizaciones ya otorgadas, sino que establece el régimen jurídico aplicable, desde su entrada

en vigor, a las actuaciones futuras sobre terrenos sujetos a un planeamiento anterior.

Esta conclusión resulta coherente con el carácter estatutario de la propiedad del suelo. Los artículos 4.1, 11 y 12 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana configuran la ordenación territorial y urbanística como función pública que determina las facultades y deberes de la propiedad, sin que la previsión de edificabilidad se incorpore por sí sola al patrimonio del propietario y sujetando sus facultades al régimen urbanístico aplicable en cada momento.

Así, si un plan antiguo exige una parcela mínima de 20.000 m² y el propietario solicita una actuación después de entrar en vigor la nueva ley, la aplicación de los nuevos parámetros constituye aplicación inmediata de la legislación vigente, no privación retroactiva de un derecho adquirido. Distinto sería que se pretendiera dejar sin efecto una licencia firme o desconocer una situación jurídica ya patrimonializada, consecuencia que la disposición no establece y que, en su caso, quedaría sometida a las garantías previstas por el ordenamiento.

En definitiva, la disposición transitoria novena establece una sustitución normativa parcial y para el futuro: mantiene las prohibiciones y determinaciones del planeamiento anterior que conservan una función propia de ordenación o protección, desplaza determinados parámetros urbanísticos para hacer efectivo el nuevo modelo legal y establece garantías reforzadas cuando pueden resultar afectados valores protegidos. Las cautelas incorporadas, singularmente en los apartados 5 y 6, permiten considerar suficientemente preservados los valores ambientales, territoriales y agrarios afectados, sin que se aprecie tampoco retroactividad constitucionalmente prohibida.

No se formula, atendiendo a lo expuesto, objeción jurídica alguna.

A la disposición transitoria décima. Aplicación del régimen transitorio a planes generales aprobados sin adaptación

La presente disposición cumple una función de cierre del régimen transitorio. La disposición transitoria segunda permite que determinados planes cuya tramitación se hubiera iniciado antes de la entrada en vigor de la ley puedan aprobarse posteriormente conforme a la legislación anterior. La disposición ahora examinada determina que esos planes, aunque se aprueben después de la entrada en vigor de la nueva ley, queden sometidos, «en lo que proceda», al régimen previsto para los planes no adaptados en las disposiciones transitorias quinta a novena. La misma regla se extiende a las modificaciones puntuales de planes generales no adaptados aprobadas posteriormente.

Así, por ejemplo, un plan general cuya tramitación comenzó en 2025 podría aprobarse en 2027 conforme a la legislación anterior por aplicación de la disposición transitoria segunda. Aunque su aprobación sea posterior a la entrada en vigor de la nueva ley, será un plan no adaptado, por lo que resultarán aplicables las reglas transitorias relativas a su adaptación, modificación, desarrollo del suelo urbanizable y régimen del suelo no urbanizable.

No se formula objeción jurídica alguna.

A la disposición transitoria undécima. Procedimientos en materia de minimización

La disposición regula el tránsito entre el régimen de minimización del TRLOTUP y el establecido por el Anteproyecto.

El apartado 1 mantiene la aplicación del TRLOTUP a los procedimientos ya iniciados respecto de edificaciones sin autorización completamente terminadas antes del 20 de agosto de 2014.

El apartado 2 responde al cambio que introduce la nueva regulación respecto de las edificaciones para las que todavía pueden ejercerse las potestades de protección de la legalidad urbanística. El artículo 228.3 del TRLOTUP permite incluir en los procedimientos de minimización las edificaciones completamente terminadas antes del 20 de agosto de 2014 *"con independencia de la situación jurídico-administrativa en la que se encuentren"*, previendo incluso la suspensión de los procedimientos de restablecimiento de la legalidad que se encuentren en tramitación. Por el contrario, el artículo 77.1 del Anteproyecto circunscribe, con carácter general, las órdenes individualizadas de minimización a las edificaciones respecto de las cuales ya no puedan ejercerse aquellas potestades.

La disposición transitoria permite que, durante el plazo de un año desde la entrada en vigor de la nueva Ley, las edificaciones anteriores al 20 de agosto de 2014 puedan todavía solicitar una orden individualizada de minimización aunque permanezcan vivas las potestades de protección de la legalidad urbanística.

La Memoria justificativa de 30 de octubre de 2025, en su apartado 2.4, páginas 312 y 313, justifica expresamente esta excepción por razones de *"equidad intertemporal"*, al establecer un periodo limitado de transición para situaciones que podían acogerse al régimen de minimización del TRLOTUP y que dejarán de poder hacerlo conforme al régimen ordinario de la nueva Ley.

Atendido el carácter temporal y limitado de la excepción y la justificación ofrecida durante la elaboración de la norma, no se formula objeción jurídica alguna.

A la disposición transitoria duodécima. Régimen transitorio de procedimientos urbanísticos de gestión

La disposición establece que los procedimientos de programación, gestión urbanística, reparcelación, expropiación por tasación conjunta, declaración de interés comunitario y licencia urbanística iniciados antes de la entrada en vigor de la nueva ley continuarán su tramitación y se resolverán conforme a la legislación vigente en la fecha de su iniciación.

No se formula objeción jurídica alguna.

A la disposición transitoria decimotercera. Programas aprobados con anterioridad

La disposición establece que los programas de actuación integrada o aislada aprobados definitivamente antes de la entrada en vigor de la ley continuarán rigiéndose por la normativa vigente en la fecha de su aprobación en cuanto a sus efectos, cumplimiento, modificación, duración, prórrogas y extinción.

Debe advertirse, sin embargo, que la disposición transitoria duodécima permite que los procedimientos de programación iniciados con anterioridad continúen tramitándose y se resuelvan conforme a la legislación anterior. Pueden existir, por tanto, programas aprobados definitivamente después de la entrada en vigor de la ley, pero conforme a la legislación anterior, cuyo régimen posterior no queda expresamente determinado.

Por tanto, se sugiere completar la disposición con un párrafo del siguiente tenor o análogo: *"El mismo régimen será aplicable a los programas que, habiéndose iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, se aprueben definitivamente con posterioridad conforme a la legislación anterior en aplicación de la disposición transitoria duodécima".*

A la disposición transitoria decimocuarta. Régimen de las declaraciones de interés comunitario otorgadas conforme a la legislación anterior

La disposición mantiene los efectos de las declaraciones de interés comunitario otorgadas conforme a la legislación anterior y permite, para las de carácter temporal, su prórroga conforme a dicha normativa o su conversión en autorización permanente cuando la actuación pueda tener este carácter conforme a la nueva ley. La conversión exige resolución expresa y la

comprobación de su compatibilidad con la ordenación vigente y con la normativa sectorial aplicable, quedando excluida cuando la actuación deba mantener carácter temporal.

No se formula objeción jurídica alguna.

A la disposición transitoria decimoquinta. Situación de determinadas edificaciones sin licencia

La disposición asimila a las edificaciones con licencia determinadas edificaciones aisladas en suelo no urbanizable terminadas antes del 25 de mayo de 1975 que carezcan de licencia, siempre que mantengan el uso y las características tipológicas existentes en aquella fecha y no se encuentren en situación legal de ruina.

La previsión tiene su antecedente directo en la disposición transitoria vigesimosexta del vigente TRLOTUP, cuyo régimen se mantiene sustancialmente, precisándose ahora la fecha concreta de entrada en vigor de la Ley 19/1975 y excluyéndose expresamente de la asimilación las obras, cambios de uso y ampliaciones ilegales posteriores.

No se formula objeción jurídica alguna.

A la disposición transitoria decimosexta. Regularización de actividades industriales y terciarias en suelo no urbanizable

La disposición mantiene transitoriamente el régimen de regularización de determinadas actividades industriales, productivas y terciarias o de servicios existentes en suelo no urbanizable previsto en la disposición transitoria vigesimocuarta del TRLOTUP, cuyo plazo fue ampliado por la Ley 3/2026.

No obstante, se aprecia un error en la remisión contenida en el apartado 1, que se refiere a la *"disposición transitoria vigesimoquinta"* del TRLOTUP, cuando el régimen cuya continuidad se pretende preservar se encuentra en su disposición transitoria vigesimocuarta, a la que, además, remite correctamente el apartado 2.

En consecuencia, debe sustituirse en el apartado 1 la referencia a la *"disposición transitoria vigesimoquinta"* por la *"disposición transitoria vigesimocuarta"*.

A la disposición transitoria decimoséptima. Régimen transitorio de las entidades colaboradoras urbanísticas

La disposición garantiza la continuidad de las entidades colaboradoras urbanísticas que se encuentren válidamente habilitadas e inscritas a la entrada en vigor de la ley, sin exigir una nueva habilitación, y mantiene transitoriamente la normativa reglamentaria vigente hasta la aprobación del nuevo desarrollo reglamentario, únicamente en cuanto no se oponga a la nueva ley.

Este régimen garantiza la continuidad de las habilitaciones existentes y evita un vacío normativo durante el periodo transitorio, garantizando al mismo tiempo la aplicación preferente de la nueva regulación legal y las adaptaciones que pueda exigir su posterior desarrollo reglamentario.

No se formula objeción jurídica alguna.

A la disposición transitoria decimoctava. Régimen reglamentario transitorio de determinados preceptos y anexos del TRLOTUP

La disposición emplea una técnica normativa singular que, por su trascendencia, merece una consideración específica. Así, al tiempo que se deroga el TRLOTUP, se dispone la conservación transitoria, con rango reglamentario, de determinados preceptos y anexos de dicha norma, permitiendo asimismo su posterior modificación o sustitución mediante decreto del Consell.

La atribución de rango reglamentario a estos contenidos resulta admisible siempre que no afecte a materias sometidas a reserva de ley. Como señala la STC 61/2016, de 17 de marzo, FJ 7, *"nuestro sistema de fuentes no contempla reservas de reglamento"*, y admite que determinados contenidos incorporados a una norma con rango legal mantengan la suficiencia del rango reglamentario para su regulación, siempre que no se trate de materias constitucionalmente reservadas a la ley formal.

En el presente caso, la previsión normativa aparece delimitada. La propia ley identifica de forma los preceptos y anexos que conservarán rango reglamentario, limita su aplicación a aquello que no se oponga a la nueva regulación y establece expresamente la prevalencia de esta. Su carácter transitorio resulta, además, reforzado por la disposición final segunda, que ordena aprobar el nuevo desarrollo reglamentario en el plazo de seis meses.

Atendiendo a lo expuesto, no se formula objeción jurídica alguna.

A la disposición derogatoria única

La disposición debe ser objeto de intitulación.

Dicho esto, su apartado 1 deroga expresamente el TRLOTUP, sin perjuicio del régimen transitorio previsto en la propia ley; el apartado 4 contiene una cláusula derogatoria general, y el apartado 5 mantiene expresamente la vigencia de la Ley 2/2025, de 15 de abril.

No obstante, merecer especial consideración los apartados 2 y 3.

El apartado 2 declara derogadas *"todas las disposiciones legales y reglamentarias de la Generalitat"* que impongan a los instrumentos de planeamiento documentos o estudios distintos de los previstos en la nueva ley. Esta redacción resulta excesivamente amplia, pues, en su interpretación literal, la expresión *"disposiciones legales"* puede referirse a las propias normas legales y no exclusivamente a los concretos preceptos que contienen aquellas exigencias. La finalidad perseguida parece ser esta última, lo que debería expresarse de forma inequívoca.

Por su parte, el apartado 3 no deroga formalmente las leyes sectoriales que establecen informes preceptivos, sino que dispone que sus previsiones "se entenderán integradas" en el artículo 123, de manera que dichos informes solo serán exigibles cuando concurra la "afectación directa" definida en este y con el alcance, plazos y efectos que allí se establecen. De este modo, se modifica el régimen jurídico de previsiones contenidas en leyes autonómicas que permanecen formalmente vigentes, sin identificar los preceptos afectados ni precisar el concreto alcance de su modificación.

Así, cuando una ley sectorial establezca un informe preceptivo, deberá determinarse en cada procedimiento si concurre la "afectación directa" del artículo 123 para conocer si aquel continúa siendo exigible y, además, qué reglas sectoriales sobre su plazo y efectos han quedado desplazadas.

No se cuestiona la potestad del legislador autonómico para derogar o modificar leyes autonómicas anteriores. La objeción deriva del modo en que se efectúa esa operación normativa. Como declaró la STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4, la seguridad jurídica exige que *"el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa"*, de manera que los operadores jurídicos puedan conocer con suficiente certeza el Derecho aplicable.

En consecuencia, deben identificarse las concretas normas y preceptos legales afectados por los apartados 2 y 3, precisando en cada caso si quedan derogados o modificados y el alcance de dicha modificación. En particular, respecto del apartado 2, debe quedar determinado que la derogación alcanza a los concretos preceptos que establecen las exigencias documentales incompatibles con la nueva regulación y no, en su caso, a las disposiciones legales en su conjunto.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

A la disposición final primera. Modificación de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunitat Valenciana

La disposición final primera añade un artículo 57 bis a la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunitat Valenciana, relativo a la interfaz urbano-forestal y a la prevención del riesgo de incendios.

Su apartado 6 establece que, para ejecutar actuaciones preventivas en predios de terceras personas, existirá una *"servidumbre legal de paso y acceso temporal"*, limitada al tiempo estrictamente necesario y por el punto menos perjudicial. Añade que *"su ejercicio no generará por sí mismo derecho a indemnización y solo dará lugar al resarcimiento de los daños y perjuicios efectivamente causados y directamente imputables"*.

Esta previsión merece una consideración específica por el cambio que introduce respecto del régimen actualmente vigente.

El antecedente del precepto proyectado se encuentra en la disposición adicional séptima del TRLOTUP, que contempla una servidumbre de acceso de características sustancialmente coincidentes, ejercitable durante el tiempo estrictamente necesario y por el punto menos perjudicial. Su apartado 8 dispone, sin embargo, que *"la servidumbre de acceso da derecho a una indemnización"*, consistente en *"el valor de la parte afectada de la finca sirviente y la reparación de los perjuicios que el paso pueda ocasionar"*. El Anteproyecto modifica, por tanto, el régimen vigente, al dejar de reconocer expresamente una indemnización por la propia servidumbre y establecer que serán resarcibles los daños y perjuicios efectivos y directamente imputables a su ejercicio.

Dicho esto, resulta necesario delimitar el alcance de la servidumbre. Tanto en el TRLOTUP como en el Anteproyecto no se establece un gravamen permanente sobre una parte determinada de la finca, sino el deber legal de soportar, cuando resulte necesario para ejecutar las actuaciones preventivas previstas en el precepto, el paso o acceso temporal por un predio ajeno, durante el tiempo indispensable y por el lugar menos perjudicial. Así sucedería, por ejemplo, cuando los trabajos de gestión de la vegetación exigieran el acceso de personal o maquinaria a través de una parcela perteneciente a un tercero.

En el marco de la legislación autonómica, y a título indicativo, el artículo 6 de la Ley catalana 5/2003, de 22 de abril, establece una servidumbre forzosa para acceder a terrenos ajenos, que debe ejercerse *"durante el tiempo estrictamente necesario"* y por *"el punto menos perjudicial o*

incómodo para las fincas gravadas", y dispone que *"la servidumbre de acceso da derecho a una indemnización"*. Por su parte, la Ley gallega 3/2007, de 9 de abril, contempla igualmente una servidumbre forzosa de acceso y reconoce el derecho a reclamar *"la correspondiente indemnización por los daños y perjuicios sufridos, incluido el lucro cesante"*.

Expuesto lo anterior, la expresión *"no generará por sí mismo derecho a indemnización"* puede entenderse en el sentido de que el mero ejercicio del acceso temporal no determina automáticamente una compensación económica, sin perjuicio del resarcimiento de la lesión patrimonial que efectivamente ocasione. Esta puede consistir en daños materiales —por ejemplo, en cultivos, arbolado, cerramientos o caminos—, pero también en otros perjuicios económicos, como los derivados de la pérdida temporal del uso o aprovechamiento de la finca.

No obstante, a juicio de este Consell, debería evitarse la expresión *"solo dará lugar"*. Su carácter excluyente puede entenderse como una delimitación cerrada de las consecuencias patrimoniales derivadas del ejercicio de la servidumbre, cuando la procedencia y extensión de la indemnización deben quedar determinadas por la lesión patrimonial efectivamente producida y por las normas que resulten aplicables. Lo expuesto resulta aconsejable tratándose de una afección coactiva sobre un predio ajeno, cuya intensidad y consecuencias pueden no ser idénticas en todos los supuestos.

Por ello, pese a la amplitud de la expresión *"daños y perjuicios"*, se propone sustituir el inciso proyectado por el siguiente o uno de contenido análogo: *"Su ejercicio no generará por sí mismo derecho a indemnización, sin perjuicio del resarcimiento de los daños y perjuicios efectivamente causados y directamente imputables y de las demás consecuencias indemnizatorias que, en su caso, procedan conforme al ordenamiento jurídico"*.

A la disposición final segunda. Habilitación para el desarrollo reglamentario

La disposición final segunda establece que el Consell aprobará, mediante decreto, el Reglamento general de desarrollo y ejecución de la ley o, en su caso, reglamentos parciales, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, precisando que el transcurso de dicho plazo no impedirá su aprobación posterior.

No se formula objeción jurídica alguna.

A la disposición final tercera. Entrada en vigor

La disposición final tercera establece la entrada en vigor de la ley al mes de su publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*.

No se formula objeción jurídica alguna.

Tras el examen del Anteproyecto de ley del Suelo, se estima que es conforme con el ordenamiento jurídico, siempre que se atienda la observación general esencial sobre procedimiento efectuada a la parte dispositiva y a la parte final del anteproyecto, así como las observaciones esenciales efectuadas a los artículos 43.4, 46, 63, 68, 72, 73, 82.4, 105, 116.2, 134.b), 136.1, 162.2, 164, 170.3.c), 174, 179.2.a), 182.2, 196, 198.2, 200.2, 203.4, 206.2 y 3, 212.5, 216.3, 220.3, 224, 236.1.c), 240.6, 252.5, 255, 259.5, 260.3, 265.4, 267.3, 276.5, 277, 278, 289, 291, 308, 312.2 y 317.3; así como a la disposición adicional cuarta, a la disposición adicional séptima.2, a la disposición transitoria primera, a las disposiciones transitorias tercera y cuarta, a la disposición transitoria sexta 2 a) y a la disposición derogatoria única 2 y 3.

III
CONCLUSIÓN

Por cuanto se ha expuesto, el Pleno Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el Anteproyecto de ley del Suelo es conforme con el ordenamiento jurídico, siempre que se atiendan las observaciones **esenciales** establecidas en el cuerpo del Dictamen.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 16 de septiembre de 2026

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. VICEPRESIDENTE TERCERO Y CONSELLER DE MEDIO AMBIENTE, INFRAESTRUCTURAS, TERRITORIO Y DE LA RECUPERACIÓN