**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU**
**DE LA**
**COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen 638/2026**
**Expedient 512/2026**

**Presidenta**
**Hble. Sra.**
Margarita Soler Sánchez

**Conselleres i Consellers**
**Il·lmes. Sres. i Il·lms. Srs.**
Enrique Fliquete Lliso
M.ª del Carmen Pérez Cascales
Joan Carles Carbonell Mateu
Francisco Javier de Lucas Martín
Fernanda María Lapresta Gascón

**Secretari General**
**Il·lm. Sr.**
Joan Tamarit i Palacios

**Hble. Sr.:**

El Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sessió celebrada el dia 16 de setembre de 2026, sota la Presidència de l'Hble. Sra. Margarita Soler Sánchez, i amb l'assistència dels senyors i les senyores que al marge s'expressen va emetre, per unanimitat, el dictamen següent:

De conformitat amb la comunicació de V.H., de 30 de juliol de 2026 (Registre d'entrada del dia 31 de juliol del mateix any), el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinat el procediment instruït per la Vicepresidència Tercera i Conselleria de Medi Ambient, Infraestructures, Territori i de la Recuperació, sobre l'Avantprojecte de Llei del Sòl de la Comunitat Valenciana.

## I
## ANTECEDENTS

De l'examen de l'expedient administratiu remés es desprén que:

**<u>Únic</u>.** Amb data 31 de juliol de 2026 tingué entrada en aquest Consell petició de dictamen preceptiu en relació amb l'Avantprojecte de Llei del Sòl de la Comunitat Valenciana.

Posteriorment, en data 11 d'agost de 2026, es reiterà la petició d'emissió del dictamen mitjançant comunicació a la qual s'adjuntà un nou text de l'avant projecte.

L'expedient remés a aquest Consell està integrat, entre altres, pels següents documents:

- Proposta de la Direcció General per a l'inici del procediment.

- Resolució del conseller per la qual s'acorda iniciar el procediment d'elaboració de l'Avantprojecte.

- Document de consulta pública prèvia i documentació relativa a la seua publicació en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*.

- Aportacions formulades durant la consulta pública prèvia i informe sobre aquestes.

- Avantprojecte de Llei del Sòl de la Comunitat Valenciana, de 30 d'octubre de 2025.

- Memòria justificativa de l'Avantprojecte, de 30 d'octubre de 2025.

- Informe de necessitat i oportunitat.

- Memòria econòmica.

- Informe d'impacte de gènere.

- Informe d'impacte en matèria d'infància i adolescència.

- Informe d'impacte en matèria de família.

- Informe sobre despoblament i perspectiva rural.

- Informe sobre les conseqüències informàtiques.

- Documentació relativa a la remissió a la Unitat d'Igualtat i a la utilització de llenguatge inclusiu.

- Documentació corresponent al tràmit d'audiència a les conselleries i altres departaments i organismes afectats.

- Observacions formulades per les conselleries i informe de contestació a aquestes.

- Resolució per la qual se sotmet l'Avantprojecte a informació pública i anuncis publicats en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*.

- Al·legacions formulades durant el tràmit d'informació pública i informe de contestació a aquestes.

- Informe de la Delegació de Protecció de Dades.

- Avantprojecte de Llei del Sòl de la Comunitat Valenciana, de 7 d'abril de 2026.

- Memòria justificativa de 7 d'abril de 2026.

- Informe sobre la petjada dels grups d'interés.

- Sol·licitud i informe favorable de la Direcció General de Pressupostos.

- Sol·licitud d'informe a l'Advocacia General de la Generalitat i documentació complementària remesa a aquesta.

- Informe de l'Advocacia General de la Generalitat.

- Avantprojecte de Llei del Sòl de la Comunitat Valenciana de juliol de 2026, amb control de canvis, i versions en castellà i valencià.

- Informe explicatiu de les modificacions introduïdes com a conseqüència de l'informe de l'Advocacia General de la Generalitat.

- Documentació relativa a l'elevació de l'Avantprojecte al Consell.

- Sol·licitud i informe de coordinació informàtica.

- Document complementari de correcció d'errates.

- Documentació justificativa relativa a la intervenció de la Federació Valenciana de Municipis i Províncies.

- Document d'últimes justificacions.

- Acord del Consell de 17 de juliol de 2026.

- Avantprojecte de Llei del Sòl de la Comunitat Valenciana aprovat pel Consell el 17 de juliol de 2026.

- Documentació relativa a la sol·licitud d'informe a la Federació Valenciana de Municipis i Províncies i contestació d'aquesta.

- Sol·licitud d'informe a la Comissió Mixta de Cooperació entre la Generalitat i la Federació Valenciana de Municipis i Províncies.

- Nota explicativa sobre la documentació facilitada a aquesta Comissió Mixta.

- Certificat de l'informe favorable de la Comissió Mixta de Cooperació entre la Generalitat i la Federació Valenciana de Municipis i Províncies.

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

- Informe justificatiu de les modificacions introduïdes en l'Avantprojecte després del Dictamen del Comité Econòmic i Social.

- Versió de l'Avantprojecte de Llei del Sòl de la Comunitat Valenciana d'agost de 2026, resultant de les modificacions introduïdes després del Dictamen del Comité Econòmic i Social i sotmesa finalment a dictamen d'aquest Consell.

## II
## CONSIDERACIONS

### **Primera. Caràcter del dictamen**

El present dictamen s'emet amb caràcter preceptiu, de conformitat amb l'article 10.2 de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que sotmet a consulta d'aquest òrgan els avantprojectes de llei, amb excepció del relatiu als Pressupostos de la Generalitat. Aquesta exigència s'integra en el procediment d'exercici de la iniciativa legislativa del Consell regulat en l'article 42 de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, que preserva expressament l'emissió dels dictàmens legalment preceptius abans de l'aprovació del corresponent projecte de llei.

La consulta es converteix, d'aquesta manera, en un examen jurídic preventiu inserit en el procés de formació de la iniciativa legislativa del Consell. El seu objecte no és valorar l'oportunitat de l'opció normativa —excepte petició expressa de l'autoritat consultant—, sinó verificar la seua adequació a la Constitució, a l'Estatut d'Autonomia i a la resta de l'ordenament jurídic, d'acord amb l'article 2.1 de la Llei 10/1994.

En conseqüència, l'examen d'aquest Consell s'ha de projectar sobre la regularitat del procediment d'elaboració, la suficiència competencial i la conformitat material de l'Avantprojecte amb l'ordenament jurídic, així com sobre aquelles deficiències de coherència, certesa o tècnica normativa que, per la seua entitat, puguen comprometre la seguretat jurídica o la correcta aplicació de la futura llei.

En relació amb el termini d'emissió de dictamen, la sol·licitud de dictamen va tindre entrada en aquest Consell el 31 de juliol de 2026. No obstant això, la mateixa autoritat consultant va fer constar que l'expedient no es trobava complet, en trobar-se pendents l'informe de la Comissió Mixta de Cooperació entre la Generalitat i la Federació Valenciana de Municipis i Províncies i el dictamen del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana. Es van comprometre a remetre'ls tan prompte com foren emesos.

De conformitat amb els articles 75.5 i 76.2 del Reglament d'aquest Consell, el termini per a l'emissió del Dictamen va quedar suspés fins que es completara l'expedient, sense que resultara necessari efectuar un requeriment addicional a l'autoritat consultant, perquè aquesta havia advertit expressament la falta d'aquesta documentació i anunciat la seua posterior remissió.

L'informe de la Comissió Mixta va ser remés a aquest Consell el 3 d'agost de 2026 i el Dictamen 3/2026 del Comité Econòmic i Social, aprovat pel seu Ple el 7 d'agost de 2026, es va remetre en la mateixa data a aquesta institució.

Finalment, l'11 d'agost de 2026 es remeté un nou text de l'avantprojecte, quedant en eixa data completat l'expedient i alçada la suspensió del termini per a emetre el dictamen que s'havia acordat.

En conseqüència, l'expedient no va quedar complet fins a la recepció de l'última d'aquestes actuacions, moment a partir del qual es va reprendre el còmput del termini per a l'emissió del present dictamen.

**Segona. Sobre el títol competencial de la Generalitat en matèria d'ordenació del territori i urbanisme**

En relació amb la matèria objecte de l'Avantprojecte, la Generalitat té el

seu títol competencial principal en l'article 49.1.9a de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, aprovat per Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, que li atribueix competència exclusiva sobre *"ordenació del territori i del litoral, urbanisme i vivenda"*, en el marc del que preveu l'article 148.1.3a de la Constitució.

Aquesta competència compta amb una consolidada continuïtat en la legislació urbanística valenciana i constitueix actualment el fonament competencial del text refós de la Llei d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge, aprovat per Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juny, la regulació del qual pretén substituir l'Avantprojecte sotmés a consulta.

L'abast de la competència autonòmica en matèria d'urbanisme va ser delimitat singularment per la STC 61/1997, de 20 de març, FJ 6 a), que caracteritza l'urbanisme com la disciplina jurídica dels assentaments de població en l'espai físic i assenyala 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 la qual cosa afegeix *"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 competència urbanística comprén fonamentalment les polítiques d'ordenació de la ciutat, això és, la determinació de *"com, quan i on han de sorgir o desenvolupar-se els assentaments humans"*.

La doctrina exposada ha sigut reiterada posteriorment. Així, la STC 143/2017, de 14 de desembre, FJ 3, recorda que les comunitats autònomes poden *"fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas"*. La competència urbanística comprén, per tant, la configuració del model d'ordenació i de les tècniques jurídiques necessàries per a la seua execució, entre aquestes el planejament, la gestió urbanística i la intervenció administrativa sobre els usos del sòl i l'edificació.

Ara bé, el caràcter exclusiu de la competència autonòmica sobre urbanisme no exclou la incidència de les competències que l'article 149.1 CE reserva a l'Estat. La STC 61/1997, FJ 6 b) va establir referent a això que *"la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales"* que, fins i tot sense legitimar una regulació estatal general del règim jurídic del sòl, poden afectar la matèria urbanística.

Aquesta doctrina ha sigut recollida, entre altres, per la STC 141/2014, d'11 de setembre, FFJJ 4 i 5, que parteix de la coexistència de la competència urbanística autonòmica amb les competències estatals que poden projectar-

se sobre la mateixa realitat material, i adverteix que aquestes últimes no habiliten l'Estat per a establir una regulació general de l'urbanisme, però sí per a condicionar determinats aspectes de la legislació urbanística quan actue legítimament a l'empara d'un títol competencial propi.

En aquest sentit, la STC 143/2017, FJ 3, precisa que l'Estat no pot, a l'empara de les seues competències transversals, configurar el model urbanístic autonòmic ni predeterminar les tècniques urbanístiques mitjançant les quals aquest haja de desenvolupar-se. En paraules del Tribunal, a l'Estat *"no le está permitido definir o predeterminar las técnicas urbanísticas que al legislador autonómico corresponde libremente arbitrar al configurar su modelo urbanístico y territorial"*. L'exercici dels títols estatals concurrents ha de respectar, per tant, l'àmbit mateix de decisió que correspon al legislador autonòmic en matèria d'urbanisme.

A l'efecte de l'Avantprojecte, resulten rellevants les competències estatals previstes en els articles 149.1.1a CE, sobre les condicions bàsiques que garantisquen la igualtat en l'exercici dels drets constitucionals; 149.1.8a CE, sobre legislació civil i ordenació dels registres i instruments públics; 149.1.13a CE, sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica; 149.1.18a CE, sobre bases del règim jurídic de les administracions públiques, procediment administratiu comú, expropiació forçosa i responsabilitat administrativa; i 149.1.23a CE, sobre legislació bàsica en matèria de protecció del medi ambient, a més de la resta de títols sectorials estatals que puguen incidir sobre concretes determinacions urbanístiques.

En exercici d'aquests títols competencials, l'Estat ha aprovat, entre altres normes, el text refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana, aprovat per Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre (d'ara en avant, TRLSRU). Com resulta de la doctrina constitucional, aquesta regulació no constitueix una legislació urbanística general de l'Estat, sinó que estableix, des dels títols competencials que li són propis, determinades condicions bàsiques de l'estatut de la propietat del sòl, deures vinculats a les actuacions de transformació urbanística i regles en matèria de valoració, expropiació, responsabilitat i règim jurídic immobiliari.

Especial menció mereix el títol de l'article 149.1. 13a CE. La STC 143/2017, FJ 3, amb remissió a la STC 141/2014, FJ 6, recorda que no n'hi ha prou que una actuació urbanística tinga rellevància econòmica perquè la seua regulació puga emparar-se en aquest títol estatal, sinó que és necessari que presente una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general. Per això, únicament aquelles mesures que responguen efectivament i estrictament a la planificació general de l'activitat econòmica poden trobar cobertura en aquest títol, que no constitueix una habilitació general per a regular l'urbanisme.

D'altra banda, la competència autonòmica en matèria d'urbanisme comprén la possibilitat d'establir les normes procedimentals necessàries per a l'exercici de les potestats pròpies d'aquesta matèria, però aquesta regulació ha de respectar les regles del procediment administratiu comú establides per l'Estat. La STC 143/2017, en recordar la doctrina constitucional sobre aquesta qüestió, distingeix entre les especialitats procedimentals derivades de l'organització mateixa de les comunitats autònomes i de les seues competències materials i les regles comunes; la seua regulació correspon a l'Estat.

Aquesta delimitació resulta important per a l'examen de l'Avantprojecte en matèries com ara els terminis màxims per a resoldre, el silenci administratiu, la relació electrònica amb l'Administració, les declaracions responsables, la revisió d'actes i l'exercici de les potestats de restabliment de la legalitat i sancionadora.

Així mateix, la competència autonòmica sobre urbanisme ha d'exercir-se respectant la legislació bàsica estatal de protecció del medi ambient dictada a l'empara de l'article 149.1. 23a CE. La concurrència dels dos títols permet a l'Estat establir les normes bàsiques de protecció ambiental, sense que això comporte l'atribució d'una competència general per a configurar el model territorial i urbanístic autonòmic.

D'altra banda, la STC 25/2024, de 13 de febrer, FJ 3, reitera, de nou, que la competència autonòmica exclusiva sobre urbanisme ha d'integrar-se sistemàticament amb aquelles competències estatals que, sense legitimar *"una regulació general del sencer règim jurídic del sòl"*, poden afectar l'aspecte urbanístic. La mateixa Sentència precisa, respecte dels supòsits d'inconstitucionalitat mediata derivats de l'eventual contradicció entre una llei autonòmica i la legislació bàsica estatal, que aquesta exigeix que la norma estatal tinga formalment i materialment caràcter bàsic i que la contradicció entre les dues normes siga efectiva i insalvable per via interpretativa.

En definitiva, aquest òrgan consultiu considera que la Generalitat disposa de títol competencial per a aprovar la regulació projectada a l'empara de l'article 49.1.9a de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana. Aquesta competència comprén la configuració del model territorial i urbanístic valencià i la regulació del règim urbanístic del sòl, el planejament, la gestió i execució urbanística, la intervenció administrativa sobre els usos del sòl i l'edificació, la rehabilitació i regeneració urbana i la disciplina urbanística.

Això s'entén, com s'ha exposat, sense perjudici del necessari respecte de les competències reservades a l'Estat per l'article 149.1 CE i de la legislació dictada en el seu exercici, la incidència del qual sobre concrets preceptes de

l'Avantprojecte serà examinada en les corresponents observacions a l'articulat.

**<u>Tercera</u>. Sobre el procediment d'elaboració de l'Avantprojecte de Llei**

Amb caràcter previ a l'examen del contingut de l'Avantprojecte, procedeix analitzar el procediment seguit per a la seua elaboració, que s'ha desenvolupat entre setembre de 2024 i agost de 2026, i que es desglossa en els apartats següents:

1. <u>Normativa aplicable</u>

El procediment d'elaboració del present Avantprojecte es regeix per la normativa pròpia de la Comunitat Valenciana reguladora de l'exercici de la iniciativa legislativa del Consell, sense que resulte procedent traslladar a aquest, com a paràmetre regulador de la seua tramitació, les previsions de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, relatives a la iniciativa legislativa i a l'elaboració normativa.

La STC 55/2018, de 24 de maig, FJ 7, va declarar, en aquest sentit, 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"* tant pel que fa a les bases del règim jurídic de les administracions públiques com al procediment administratiu comú. Igualment, declarà que els preceptes de la Llei 39/2015 que pretenien disciplinar les iniciatives legislatives autonòmiques invadien les competències estatutàriament atribuïdes a les comunitats autònomes per a organitzar-se i regular l'elaboració de les seues pròpies lleis. Aquesta doctrina ha sigut posteriorment reiterada pel Tribunal Constitucional.

El paràmetre fonamental està constituït, per tant, per l'article 26.1 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana i l'article 42 de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, que atribueix al Consell l'exercici de la iniciativa legislativa i estableix que la conselleria competent elaborarà el corresponent avantprojecte, acompanyat dels estudis i informes justificatius de la seua necessitat i oportunitat i d'una memòria econòmica, a més d'exigir l'informe de la subsecretaria competent i preveure la seua elevació al Consell perquè decidisca sobre els tràmits posteriors i determine les consultes i dictàmens que procedisquen, sense perjudici dels legalment preceptius.

Aquest règim es completa amb el Decret 24/2009, de 13 de febrer, del Consell, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat, en la redacció vigent en cada una de les fases de la tramitació; amb els articles 14, 15 i 16 de la Llei 4/2023, de 13 d'abril, de participació ciutadana i foment de l'associacionisme de la

Comunitat Valenciana, respecte de la participació ciutadana en l'elaboració normativa; i amb les normes sectorials que imposen informes o anàlisis específiques.

Entre aquestes últimes cal esmentar la Llei 1/2015, de 6 de febrer, d'hisenda pública, del sector públic instrumental i de subvencions, ja que l'article 26 exigeix informe preceptiu i vinculant de la conselleria competent en matèria d'hisenda sobre l'adequació de les disposicions legals i reglamentàries a les disponibilitats pressupostàries i als escenaris pressupostaris plurianuals; la Llei 10/2005, de 9 de desembre, d'assistència jurídica a la Generalitat, respecte de l'informe jurídic de l'Advocacia General; la Llei 25/2018, de 10 de desembre, reguladora de l'activitat dels grups d'interés de la Comunitat Valenciana, respecte de la petjada normativa; així com la legislació específica reguladora dels impactes en matèria d'igualtat, família, infància i adolescència, despoblament, protecció de dades i tecnologies de la informació.

En la fase consultiva final cal destacar la Llei 1/2014, de 28 de febrer, de la Generalitat, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana, en què l'article 4.1.a) atribueix a aquesta institució l'emissió de dictamen previ, preceptiu i no vinculant sobre els avantprojectes de llei que regulen matèries econòmiques, sociolaborals i d'ocupació; la normativa reguladora de la cooperació entre la Generalitat i les entitats locals; i, finalment, l'article 10.2 de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que estableix el caràcter preceptiu del present dictamen.

Cal tindre present, d'altra banda, la Llei 3/2026, de 29 de juny, que va modificar durant la tramitació del present Avantprojecte diversos aspectes del procediment d'elaboració normativa i, entre altres, el Decret 24/2009 i la Llei 10/2005. Aquesta reforma va incorporar en l'article 49 del Decret 24/2009 la previsió expressa de remissió al Consell Jurídic Consultiu dels avantprojectes de llei.

2. Memòria de l'Anàlisi d'Impacte Normatiu

L'expedient no incorpora una Memòria de l'Anàlisi d'Impacte Normatiu (MAIN), el règim del qual, establert per l'article 10 de la Llei 6/2024, de 5 de desembre, va adquirir efectivitat quan el procediment es trobava ja en tramitació.

El procediment es va iniciar el 16 de setembre de 2024 i, abans de l'efectivitat del nou règim derivat de l'esmentada Llei, s'havien elaborat separadament els principals documents que la MAIN sistematitza. A més, ni la Llei 6/2024 ni la posterior Llei 3/2026 van establir un règim transitori que

imposara l'elaboració sobrevinguda d'una MAIN per als procediments ja iniciats.

En el mateix sentit es va pronunciar l'Advocacia General de la Generalitat en el seu informe de 23 de juny de 2026. Així, tenint en compte la data d'iniciació i l'estat de tramitació del procediment, així com l'absència d'una previsió transitòria en sentit contrari, no resulta exigible l'elaboració sobrevinguda d'una MAIN ni de l'informe específicament vinculat a aquesta previst en l'article 10 de la Llei 6/2024, en tractar-se d'un aspecte procedimental.

3. Iniciació del procediment i consulta pública prèvia

L'expedient s'inicia mitjançant proposta del director general d'Urbanisme, Paisatge i Avaluació Ambiental, de 16 de setembre de 2024, en la qual es proposa iniciar el procediment per a la reforma de la legislació urbanística i d'ordenació del territori de la Comunitat Valenciana, sotmetre la iniciativa a consulta pública prèvia durant un mes i encomanar la seua tramitació a aquest centre directiu.

En la mateixa data, 16 de setembre de 2024, el conseller competent va dictar la corresponent Resolució d'inici en què acorda formalment les anteriors actuacions.

Amb caràcter previ a l'elaboració del text es va substanciar la consulta pública prèvia, mitjançant document subscrit per la Direcció General el 17 de setembre de 2024, que va ser objecte d'anunci en el DOGV núm. 9939, de 18 de setembre de 2024, i es va concedir un termini d'un mes per a efectuar aportacions.

El tràmit troba la seua cobertura específica en els articles 14 i 15 de la Llei 4/2023, relatius a la participació en l'elaboració normativa i a la consulta pública prèvia.

4. Elaboració del primer Avantprojecte i documentació justificativa

Com a resultat de les actuacions anteriors es va elaborar una primera versió completa de l'Avantprojecte de Llei del Sòl de la Comunitat Valenciana, de 30 d'octubre de 2025, acompanyada de la corresponent Memòria justificativa de 30 d'octubre de 2025.

L'expedient incorpora, així mateix, el corresponent informe de necessitat i oportunitat, dirigit a justificar la necessitat de la intervenció legislativa i l'opció per una nova llei, donant així compliment a l'exigència continguda en l'article 42 de la Llei 5/1983 i al Decret 24/2009.

Amb data 27 de novembre de 2025 es va incorporar la Memòria econòmica, que analitza les conseqüències pressupostàries de la iniciativa i conclou substancialment que la seua aprovació no determina per si mateixa un increment immediat de la despesa imputable a la conselleria promotora.

5. Informes sobre impacte per raó de gènere, impacte sobre la família, infància i adolescència

Amb data 27 de novembre de 2025 van ser emesos per la Direcció General promotora els informes relatius a l'impacte per raó de gènere, impacte sobre la família i impacte sobre la infància i adolescència. L'informe d'impacte de gènere conclou que l'impacte de l'Avantprojecte és *"des de la perspectiva de les polítiques de gènere, neutre"* i que no conté disposicions que menyscaben el principi d'igualtat entre dones i homes. S'aconsegueixen conclusions semblants en la resta de informes.

L'Advocacia General de la Generalitat va manifestar en l'informe de 23 de juny de 2026 que el contingut d'aquests informes és substancialment coincident i les conclusions no estan precedides, en els informes, d'un examen diferenciat de la incidència que les determinacions de l'Avantprojecte puguen produir en cada un dels àmbits considerats.

Aquest Consell ha advertit reiteradament sobre la insuficiència dels informes d'impacte que es limiten a formular declaracions genèriques o rituals. Així, en el Dictamen 407/2018, de 20 de juny, va assenyalar que *"no resulta infreqüent que aquest Consell Jurídic verifique que (...) els preceptius informes sobre l'impacte de gènere, l'impacte en la protecció del menor i l'adolescència, en la família [...] siguen tots ells idèntics (...) mitjançant la formulació d'una declaració ritual"*.

Així mateix, en el Dictamen 310/2018, de 10 d'abril, aquest Consell va recordar que, perquè els informes d'impacte resulten efectius, han de contindre dades suficients que permeten analitzar la situació existent en l'àmbit en el qual la norma desplegarà els seus efectes i determinarà, a partir d'aquests, si l'impacte de la regulació projectada és positiu o negatiu. En igual sentit, el Dictamen 264/2017 va advertir que *"la falta d'un estudi més detallat plasmat en els impactes de gènere impedeix que les polítiques públiques puguen adoptar les mesures adequades per a reequilibrar les diferències per raó de sexe"*.

No obstant això, aquesta deficiència formal dels informes específics ha de ser matisada a la vista del conjunt de l'expedient. Així, l'apartat 4.6 de la Memòria justificativa d'octubre de 2025, sota la rúbrica "Impacte de gènere, adolescència i infància", conté una anàlisi substantiva de la incidència de l'Avantprojecte en aquests àmbits. En aquest s'examinen, entre altres aspectes, els efectes de l'ordenació urbanística sobre l'accessibilitat i

rehabilitació de les vivendes, les càrregues de cura, la proximitat de serveis i equipaments, els desplaçaments quotidians, la seguretat de l'espai públic i els itineraris de menors, així com la situació de les famílies monoparentals i de les persones cuidadores. Així, la Memòria assenyala que determinades mesures de rehabilitació i accessibilitat *"alivia[n] cargas de cuidado y mejora[n] la salubridad y el confort del hogar"* i destaca que la simplificació administrativa pot beneficiar especialment *"familias monoparentales y cuidadores con cargas intensas"*.

La Memòria analitza igualment els efectes de la proximitat de serveis i equipaments sobre la conciliació i assenyala que permet reduir desplaçaments i temps associats a tasques d'acompanyament *"que suporten en grau més alt les dones"*, i vincula les polítiques de sòl amb la creació d'equipaments destinats a cures, espais lliures, àrees de joc i connectivitat per als vianants segura. Finalment, conclou expressament que *"el anteproyecto es neutro en términos de igualdad formal y positivo en su impacto material sobre mujeres, niñas, niños y adolescentes"*.

Aquesta anàlisi es reprodueix substancialment en la Memòria justificativa corresponent a la versió d'abril de 2026 i va ser posteriorment invocada per l'òrgan promotor en donar resposta a les observacions formulades per l'Advocacia General.

Per consegüent, la insuficiència estimada radica només en el fet que aquesta anàlisi no va ser traslladada i individualitzada en cada un dels informes específics. Hauria sigut convenient que aquests exterioritzaren, de forma diferenciada i tenint en compte l'àmbit material propi de cada un d'aquests, els elements d'anàlisis i les raons que sustenten les seues respectives conclusions.

No obstant això, no s'hi formula cap objecció jurídica.

6. <u>Altres informes exigits per la legislació sectorial</u>

En igual data, 27 de novembre de 2025, van ser emesos, per la Direcció General promotora, l'informe sobre despoblament, així com l'informe sobre les conseqüències informàtiques de la iniciativa.

Consta igualment l'informe de la Delegació de Protecció de Dades de 12 de desembre de 2025, que formula diverses observacions respecte dels tractaments de dades personals associats a la futura regulació i a la necessitat de respectar els principis de necessitat, proporcionalitat i minimització. Les observacions van tindre incidència en l'elaboració posterior i figura en la versió final de l'Avantprojecte una disposició addicional específicament dedicada a la protecció de dades personals.

En data 31 de juliol de 2026 es va emetre l'informe de coordinació informàtica per la Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions.

Consta, així mateix, la sol·licitud d'observacions i informes a les conselleries, direccions generals i altres òrgans i organismes, les competències dels quals podien resultar afectades per la futura regulació.

7. Informació pública i audiència ciutadana

Mitjançant Resolució del director general d'Urbanisme, Paisatge i Avaluació Ambiental de 9 de desembre de 2025 es va acordar sotmetre l'Avantprojecte a informació pública i audiència, en compliment de la normativa autonòmica de participació ciutadana.

La resolució va ser objecte de publicació en el DOGV núm. 10276, de 8 de gener de 2026, i es va concedir un termini d'un mes comptador des de l'endemà de la publicació, per a la formulació d'observacions i al·legacions.

L'actuació respon a les exigències dels articles 14 i 16 de la Llei 4/2023, que regulen l'audiència ciutadana com a fase de participació en l'elaboració de normes i exigeixen la posterior consideració de les aportacions rebudes.

Les al·legacions presentades durant la informació pública van ser objecte d'examen individualitzat per l'òrgan promotor.

L'informe de contestació a les observacions formulades per les diferents conselleries, relatiu també al text de 7 d'abril de 2026, consta firmat el 7 de maig de 2026 i conté una resposta individualitzada a les propostes formulades pels diferents departaments.

Consta, així mateix, la Memòria justificativa corresponent a la versió de 7 d'abril de 2026.

De la documentació examinada resulta la realització dels tràmits de consulta interdepartamental, informació pública i audiència, i una valoració de les observacions i al·legacions rebudes, de les quals diverses van determinar modificacions en les successives versions de l'Avantprojecte.

8. Petjada dels grups d'interés

L'expedient incorpora, així mateix, el corresponent informe sobre la petjada dels grups d'interés, subscrit pel subsecretari el 8 d'abril de 2026, destinat a documentar l'eventual incidència de l'activitat dels grups d'interés sobre l'elaboració de la iniciativa normativa, de conformitat amb la Llei 25/2018 i la seua normativa de desplegament.

9. Informe de la Direcció General competent en matèria pressupostària

Consta l'informe de la Direcció General de Pressupostos de 4 de maig de 2026, subscrit per la directora general, que informa favorablement l'Avantprojecte a l'efecte de l'article 26.1 de la Llei 1/2015.

10. Informe de l'Advocacia General de la Generalitat

L'Advocacia General de la Generalitat va emetre un extens informe jurídic de 23 de juny de 2026, referència C/I/4970/2026-CPTOM/90/2026, subscrit per la directora general.

L'informe examina –com posteriorment es veurà– el procediment d'elaboració, la competència de la Generalitat i nombrosos aspectes de l'articulat, i formula diverses observacions jurídiques.

Amb posterioritat es va elaborar un informe explicatiu, de 14 de juliol de 2026, dels canvis introduïts després de l'informe de l'Advocacia General.

11. Actuacions finals i acord del Consell

Després de l'informe de l'Advocacia es va elaborar la versió de 17 de juliol de 2026. Així mateix, figuren en l'expedient un document complementari relatiu a errates, de 15 de juliol de 2026, i un document d'últimes justificacions, de 16 de juliol de 2026, que revisen el text abans de la seua elevació al Consell.

El 17 de juliol de 2026, el Consell va adoptar el corresponent acord respecte de l'Avantprojecte i va disposar la continuació de la tramitació i la sol·licitud dels informes i dictàmens procedents, així com la seua posterior nova elevació al Consell una vegada emplenats aquests tràmits.

Aquesta actuació respon al que s'estableix per l'article 42 de la Llei 5/1983, conforme al qual correspon al Consell decidir sobre els tràmits posteriors de l'Avantprojecte i determinar les consultes i dictàmens que procedisca recaptar, sense perjudici d'aquells que siguen legalment preceptius.

12. Intervenció de les entitats locals

La incidència de la norma projectada sobre les competències urbanístiques municipals va determinar l'obertura d'una fase específica de participació institucional de les entitats locals.

Consta la sol·licitud d'informe a la Federació Valenciana de Municipis i Províncies i la seua contestació, subscrita pel seu secretari general, el 27 de juliol de 2026. La Federació assenyala que l'article 42 de la Llei 5/1983 no li atribueix directament una funció informant en aquesta fase del procediment i remet a la via institucional constituïda per la Comissió Mixta de Cooperació entre la Generalitat i la Federació Valenciana de Municipis i Províncies.

A aquest efecte es va elaborar un informe sobre el respecte a l'autonomia local, de 27 de juliol de 2026, en el qual es conclou que l'Avantprojecte configura "un model clarament respectuós amb l'autonomia municipal" i representa "una evolució favorable per als municipis respecte del TRLOTUP".

Mitjançant escrit del subsecretari, de 27 de juliol de 2026, es va sol·licitar formalment la convocatòria de la Comissió Mixta, "a l'efecte de l'estudi i emissió del preceptiu informe relatiu a l'avantprojecte de llei", invocant-se els articles 3 i 4 del Decret 81/2008, de 6 de juny, del Consell.

Consta certificació del secretari de la Comissió Mixta de Cooperació entre la Generalitat i la Federació Valenciana de Municipis i Províncies, en el qual s'assenyala que, en la sessió plenària del 3 d'agost de 2026, es va emetre informe favorable a l'Avantprojecte de Llei del Sòl de la Comunitat Valenciana.

13. Dictamen del Comité Econòmic i Social

Després de l'acord del Consell de 17 de juliol de 2026 es va sol·licitar el dictamen del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana (CES), de conformitat amb l'article 4.1.a) de la Llei 1/2014, que atribueix al Comité l'emissió de dictamen previ, preceptiu i no vinculant sobre els avantprojectes de lleis que regulen matèries econòmiques, sociolaborals i d'ús de competència autonòmica.

El dictamen ha sigut emés en la sessió el dia 7 d'agost de 2026.

14. Remissió al Consell Jurídic Consultiu de la versió normativa proposada identificada com a "Avantprojecte de Llei del Sòl de la Comunitat Valenciana. Versió després de dictamen CES per a CJC. Agost 2026".

**Quarta. Participació pública, incidència dels informes emesos i evolució de l'Avantprojecte durant la seua tramitació**

Atesa l'extensió de la regulació projectada i les modificacions experimentades per l'Avantprojecte durant la seua elaboració, aquest Consell considera convenient efectuar una consideració conjunta sobre els tràmits de participació pública, la incidència dels principals informes incorporats a l'expedient i l'evolució de les successives versions del text.

Aquesta consideració no pretén reproduir exhaustivament la totalitat de les actuacions que integren l'expedient, sinó deixar constància de les principals qüestions suscitades durant la participació pública i d'aquelles observacions i informes que permeten explicar l'evolució del text fins a la versió d'agost de 2026 sotmesa a dictamen.

1. Consulta pública prèvia i text sotmés a informació pública

L'elaboració de la norma va estar precedida del tràmit de consulta pública prèvia. Segons l'informe incorporat a l'expedient, durant aquesta fase es van rebre 55 aportacions a través del portal GVA Participa i altres cinc per diferents mitjans, procedents d'administracions locals, col·legis professionals, associacions i entitats, professionals i particulars.

Les aportacions van posar de manifest posicions diverses sobre la reforma. Al costat de propostes dirigides a simplificar procediments, reduir càrregues i flexibilitzar determinades tècniques urbanístiques, es van formular unes altres que incidien en la necessitat de preservar l'estabilitat i seguretat jurídica de l'ordenament, la protecció del sòl no urbanitzable i dels valors territorials i ambientals i les garanties de participació pública.

Després d'aquesta fase es va elaborar la versió de 30 d'octubre de 2025, posteriorment sotmesa a informació pública, integrada per 312 articles, 2 disposicions addicionals i 15 disposicions transitòries, a més d'una disposició derogatòria i tres disposicions finals.

2. Informació pública i revisió posterior: versió de 7 d'abril de 2026

L'Avantprojecte de 30 d'octubre de 2025 va ser sotmés a informació pública i audiència i consta en l'expedient la resolució i els anuncis corresponents, les al·legacions presentades i l'informe elaborat per a la seua contestació. Es van recaptar, així mateix, observacions de les diferents conselleries i d'altres òrgans i organismes i es va incorporar la documentació relativa a la petjada dels grups d'interés.

Es van formular observacions sobre la seguretat jurídica i l'estabilitat del sistema urbanístic; la simplificació administrativa i les garanties que havien d'acompanyar-la; l'avaluació ambiental; la protecció i règim d'usos del sòl no urbanitzable; la iniciativa privada en el planejament i la seua execució; la vivenda protegida i la disponibilitat de sòl destinat a ella; l'accessibilitat universal; la participació de la comunitat en les plusvàlues generades per l'acció urbanística; la distribució de competències administratives; els instruments d'ordenació territorial i urbanística; la gestió i l'execució del planejament; i el règim d'intervenció administrativa sobre els usos del sòl i l'edificació.

L'informe de contestació mostra que les aportacions van rebre diferent tractament. Així, algunes van ser estimades totalment o parcialment i es van traduir en modificacions concretes del text, mentre que unes altres van ser rebutjades o no van determinar modificacions normatives.

Entre les primeres es troben les formulades pel CERMI Comunitat Valenciana en matèria d'accessibilitat, que van tindre reflex en els articles 6, 18.3, 19.2 i 236.1.c), així com la proposta de la Diputació Provincial de Castelló, l'acceptació de la qual es va projectar sobre l'article 244.1.

Especial transcendència van tindre determinades propostes de la Confederació Empresarial de la Comunitat Valenciana (CEV) en matèria de vivenda protegida. La proposta de permetre temporalment, sense prèvia modificació del planejament i sota determinades condicions, un increment de fins al 10 per cent de l'edificabilitat i, quan existira una limitació expressa, de fins al 20 per cent del nombre màxim de vivendes en parcel·les sense edificar destinades a vivenda protegida va ser acollida *"en el substancial"* i va donar lloc a la disposició addicional sisena de la versió d'abril, antecedent de l'actual disposició addicional setena. Així mateix, la proposta relativa a la transformació de parcel·les i edificis destinats a ús terciari d'oficines per a la seua utilització com a vivenda protegida va ser estimada parcialment i va donar lloc a la disposició addicional setena d'aquella versió, actual disposició addicional huitena.

La versió de 7 d'abril de 2026 va passar així a comprendre 327 articles, 9 disposicions addicionals i 17 disposicions transitòries. Aquest increment no va respondre únicament a la introducció de noves previsions, sinó també al desdoblament, sistematització i desenvolupament de regulacions ja presents en el text anterior.

Així va ocórrer amb el pla especial d'iniciativa pública per a vivenda protegida. L'article 103.2 de la versió d'octubre de 2025 ja preveia aquesta figura, però la versió d'abril va extraure la seua regulació d'aquell precepte i la va dotar d'autonomia en l'article 108.

La versió de 7 d'abril de 2026 va incorporar, així mateix, en l'article 29, una regulació específica del Pla d'acció territorial sectorial de vivenda protegida i va completar el règim transitori mitjançant les disposicions transitòries setzena i dessetena, relatives, respectivament, a la regularització de determinades activitats industrials, productives i terciàries o de serveis existents en sòl no urbanitzable i al règim transitori de les entitats col·laboradores urbanístiques.

3. Informe de l'Advocacia General i revisió jurídica posterior: versió de 17 de juliol de 2026

La versió de 7 d'abril de 2026 és la versió anterior a l'informe de l'Advocacia General de la Generalitat, emés el 23 de juny de 2026. En aquest informe es va efectuar un ampli examen de l'Avantprojecte des de les perspectives competencial, procedimental i substantiva.

Les seues observacions van afectar, entre altres matèries, a l'autonomia local i la distribució de competències; els instruments territorials supramunicipals; l'avaluació ambiental estratègica i la seua adequació a la legislació bàsica estatal; el sòl no urbanitzable; el planejament; la gestió i execució urbanístiques; els patrimonis públics de sòl; les llicències i declaracions responsables; la protecció i restabliment de la legalitat i la disciplina urbanístiques; i diverses previsions addicionals i transitòries.

L'òrgan promotor va elaborar un informe específic de contestació a les observacions de l'Advocacia, en el qual diverses consideracions van ser acollides totalment o parcialment i van determinar modificacions del text, mentre que unes altres van ser rebutjades motivadament o considerades susceptibles de desplegament reglamentari.

Especial importància presenta en aquesta fase l'evolució dels projectes residencials locals (PHL). La versió d'abril de 2026 havia incorporat en la seua disposició addicional cinquena una regulació unitària d'aquesta figura.

Després d'observacions de l'Advocacia i les actuacions dutes a terme en el si de la Comissió Bilateral de Cooperació Administració General de l'Estat-Generalitat, respecte de la regulació vigent dels PHL, primer continguda en el Decret llei 14/2025 i, posteriorment, en la Llei 3/2026, la disposició addicional cinquena de la versió de 7 d'abril de 2026 es va doblar en dos: la disposició addicional cinquena va quedar referida als PHL promoguts pels municipis i una nova disposició addicional sisena va passar a regular separadament els promoguts per la Generalitat, incorporant-se previsions destinades a precisar els seus efectes sobre l'ordenació urbanística i la intervenció de les entitats locals.

Cal destacar, a més, la incorporació de la disposició transitòria dihuitena, destinada a assegurar la continuïtat de determinades previsions del TRLOTUP el contingut del qual, per la seua naturalesa, es remet al posterior desplegament reglamentari, evitant que la derogació del text refós poguera generar una discontinuïtat normativa fins a l'aprovació dels corresponents reglaments.

D'altra banda, la versió de juliol de 2026 va ampliar la regulació legal de l'Agència Valenciana de Protecció del Territori, ja prevista en l'article 310

de la versió d'octubre de 2025 i en l'article 325 de la versió d'abril de 2026. En aquesta última s'havia optat per una regulació legal reduïda que, a conseqüència de la derogació del TRLOTUP, comportava que una part del règim de l'Agència, fins llavors establert amb rang legal en els articles 291 a 310 d'aquest text refós, quedara remesa al desplegament reglamentari.

Advertida aquesta qüestió per la Direcció General competent en matèria de pressupostos en el seu informe de 16 de desembre de 2025, la versió de 17 de juliol de 2026 va recuperar amb rang legal els elements essencials d'aquest règim mitjançant els articles 327 a 338 projectats.

La versió assumida pel Consell el 17 de juliol de 2026 va quedar integrada, en conseqüència, per 338 articles, 10 disposicions addicionals, 18 disposicions transitòries, una disposició derogatòria i tres disposicions finals.

4. Dictamen del Comité Econòmic i Social i versió d'agost de 2026

Sobre la versió de 17 de juliol de 2026, el Ple del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana, per unanimitat, va emetre el Dictamen 3/2026, de 7 d'agost de 2026.

Les seues observacions es van dirigir fonamentalment a precisar determinades previsions i reforçar alguns dels objectius de l'Avantprojecte, especialment en matèria de medi rural i activitat agrària, proporcionalitat de les limitacions sobre el sòl no urbanitzable i vivenda protegida.

Diverses d'aquestes van ser acceptades i traslladades a la versió d'agost en els articles 10.4.g), 13.3, 53, 55.2, 57 i 76.4 i es van introduir precisions relatives a la compatibilitat de la infraestructura verda amb l'activitat agrària, l'objectivació de determinats riscos, la preservació de la funció productiva agrària, la proporcionalitat de les restriccions sobre els sòls de valor agrari i la integració paisatgística de les actuacions sobre arquitectura rural tradicional.

En matèria de vivenda protegida, el CES va proposar modificar les mesures que tenia el seu antecedent en les propostes formulades per la CEV durant la informació pública. L'actual disposició addicional setena va ampliar la seua aplicació a determinades parcel·les residencials no reservades inicialment a vivenda protegida, sempre que l'actuació resultant quedara íntegrament sotmesa a protecció pública; mentre que la disposició addicional huitena va passar a permetre que la transformació d'oficines en vivenda protegida poguera comprendre parts funcionalment autònomes de l'edifici.

Com a conseqüència de les observacions del CES es va incorporar una disposició addicional novena, que estableix un règim excepcional i temporal de reserves d'aparcament per a actuacions destinades íntegrament a vivenda

protegida i que la documentació justificativa connecta amb les mesures previstes en les disposicions addicionals setena i huitena.

La versió d'agost de 2026 conté, per tant, els 338 articles i 18 disposicions transitòries, 11 disposicions addicionals, una derogatòria i tres finals.

En definitiva, la versió d'agost de 2026 sotmesa a dictamen d'aquest òrgan consultiu és el resultat d'una tramitació successiva en la qual les aportacions formulades durant la participació pública, els informes emesos i la resta d'actuacions realitzades en el procediment han determinat el text definitiu remés a aquesta institució.

Per això, les observacions formulades durant la tramitació respecte de redaccions anteriors únicament resulten determinants per a aquest dictamen en la mesura en què la qüestió advertida subsistisca en el text d'agost de 2026, sense perjudici que aquestes al·legacions i informes, constituïsquen elements rellevants per a determinar l'origen i la justificació de les solucions normatives finalment adoptades.

**<u>Cinquena.</u> Estructura de l'Avantprojecte de Llei**

L'Avantprojecte s'estructura en una exposició de motius, un títol preliminar i sis títols, que agrupen, com s'ha exposat, 338 articles, seguits d'onze disposicions addicionals, díhuit disposicions transitòries, una disposició derogatòria i tres disposicions finals.

La seua estructura sistemàtica és la següent:

TÍTOL PRELIMINAR (articles 1 a 9)

TÍTOL I. Ordenació territorial (articles 10 a 36)
Capítol I. Principis i directrius generals (arts. 10 a 19)
Secció 1a La infraestructura verda i el paisatge (arts. 10 a 12)
Secció 2a Criteris d'ocupació del sòl (arts. 13 a 19)
Capítol II. Instruments d'ordenació territorial (arts. 20 a 33)
Secció 1a Determinacions generals (art. 20)
Secció 2a L'estratègia territorial de la Comunitat Valenciana (arts. 21 a 26)
Secció 3a Els plans d'acció territorial (arts. 27 a 33)
Capítol III. Els projectes d'interés autonòmic (arts. 34 a 36)

TÍTOL II. Estatut de la propietat del sòl (articles 37 a 80)
Capítol I. Principis generals de l'estatut del dret de propietat (arts. 37 a 42).
Capítol II. Drets i deures del propietari del sòl (arts. 43 a 52)

Capítol III. Règim del sòl no urbanitzable (arts. 53 a 80)
Secció 1a El sòl no urbanitzable i classes (arts. 53 a 56).
Secció 2a Règim de propietat del sòl no urbanitzable (arts. 57 a 59)
Secció 3a Ordenació i gestió del sòl no urbanitzable (arts. 60 a 66)
Secció 4a Les declaracions d'interés comunitari (arts. 67 a 74)
Secció 5a Els nuclis rurals tradicionals i les edificacions d'arquitectura tradicional (arts. 75 i 76)
Secció 6a Ordres individualitzades de minimització i projectes d'obres públiques per a minimitzar impactes de grups o nuclis d'edificacions irregulars (arts. 77 a 80)

TÍTOL III. Planejament urbanístic (articles 81 a 146)
Capítol I. Els instruments de planejament (arts. 81 a 114)
Secció 1a Disposicions comunes (arts. 81 a 88)
Secció 2a El pla general (arts. 89 a 95)
Secció 3a El pla detallat (arts. 96 a 98)
Secció 4a El pla parcial (arts. 99 a 101)
Secció 5a El pla de reforma interior (arts. 102 a 104)
Secció 6a El catàleg de proteccions (arts. 105 i 106)
Secció 7a El pla especial (arts. 107 a 109)
Secció 8a L'estudi de detall (arts. 110 i 111)
Secció 9a El pla urbanístic simplificat (arts. 112 a 114)
Capítol II. Tramitació, aprovació i vigència dels instruments de planejament (arts. 115 a 146)
Secció 1a Competències (arts. 115 a 117)
Secció 2a La tramitació del planejament general (arts. 118 a 131)
Secció 3a Tramitació del planejament de desenvolupament (arts. 132 a 136)
Secció 4a Previsions addicionals sobre la formulació, aprovació, suspensió i modificació dels plans (arts. 137 a 146)

TÍTOL IV. Gestió urbanística (articles 147 a 242)
Capítol I. Disposicions generals (arts. 147 a 175)
Secció 1a Criteris generals (arts. 147 i 148)
Secció 2a La reparcel·lació (arts. 149 a 169)
Secció 3a Les càrregues d'urbanització (arts. 170 a 175)
Capítol II. L'execució de les actuacions integrades (arts. 176 a 210)
Secció 1a Disposicions generals (arts. 176 a 179)
Secció 2a El sistema de gestió pels propietaris (arts. 180 a 189)
Secció 3a El sistema de cooperació (arts. 190 a 193)
Secció 4a El sistema d'agent urbanitzador (arts. 194 a 203)
Secció 5a El sistema d'expropiació (arts. 204 a 210)
Capítol III. L'execució de les actuacions de gestió aïllada (arts. 211 a 213)
Capítol IV. L'execució de les actuacions de dotació (arts. 214 a 217)
Capítol V. L'obtenció i execució del sòl dotacional (arts. 218 a 220)

Capítol VI. L'expropiació forçosa per raó d'urbanisme (arts. 221 a 233)
Secció 1a Disposicions generals (arts. 221 a 228)
Secció 2a Expropiació per ministeri de la llei (arts. 229 a 233)
Capítol VII. Instruments d'intervenció en el mercat de sòl (arts. 234 a 242)
Secció 1a Els patrimonis públics de sòl (arts. 234 a 238)
Secció 2a Drets de superfície i de tanteig i retracte (arts. 239 a 242)

TÍTOL V. L'activitat d'edificació i rehabilitació (articles 243 a 278)
Capítol I. Mitjans d'intervenció administrativa sobre l'activitat d'edificació (arts. 243 a 269)
Secció 1a Títols administratius habilitadors (arts. 243 a 259)
Secció 2a Col·laboració publicoprivada en la tramitació de títols administratius habilitadors (arts. 260 a 265)
Secció 3a Parcel·lacions (arts. 266 a 269)
Capítol II. Actuacions de rehabilitació, regeneració i renovació urbana (arts. 270 a 273)
Capítol III. El deure d'edificar i rehabilitar (arts. 274 a 276)
Capítol IV. Situació legal de ruïna (arts. 277 i 278)

TÍTOL VI. Exercici de la potestat de disciplina urbanística (articles 279 a 338)
Capítol I. Protecció de la legalitat urbanística (arts. 279 a 298)
Capítol II. Infraccions i sancions urbanístiques (arts. 299 a 321)
Secció 1a Règim general d'infraccions i sancions urbanístiques (arts. 299 a 315)
Secció 2a De les infraccions molt greus i les seues sancions (arts. 316 i 317)
Secció 3a De les infraccions greus i les seues sancions (arts. 318 a 320)
Secció 4a De les infraccions lleus i les seues sancions (art. 321)
Capítol III. Administracions competents en disciplina urbanística (arts. 322 a 324)
Capítol IV. Inspecció urbanística (arts. 325 i 326)
Capítol V. L'Agència Valenciana de Protecció del Territori (arts. 327 a 338)

Al text normatiu s'incorporen onze disposicions addicionals, díhuit disposicions transitòries, una disposició derogatòria única i tres disposicions finals. En particular, la disposició final primera modifica la Llei 3/1993, de 9 de desembre, forestal de la Comunitat Valenciana; la segona conté l'habilitació per al desplegament reglamentari; i la tercera regula l'entrada en vigor.

**<u>Sisena.</u> Consideració general sobre les principals novetats de l'Avantprojecte respecte del TRLOTUP**

Amb caràcter previ a l'examen particular de l'articulat, resulta convenient efectuar una consideració general sobre l'abast de la reforma projectada respecte del text refós de la Llei d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge, aprovat per Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juny (d'ara en avant, TRLOTUP). L'Avantprojecte no es limita a introduir modificacions parcials en el règim vigent, sinó que preveu la seua derogació i substitució per una nova llei. Tanmateix, això no suposa la configuració *ex novo* del sistema urbanístic valencià, perquè es mantenen bona part de les seues institucions i tècniques, alhora que s'introdueixen modificacions de major abast en determinats àmbits.

Una de les novetats més rellevants afecta al model de planejament urbanístic municipal. L'Avantprojecte manté la distinció entre ordenació estructural i detallada —articles 85 i 86 projectats—, però redefineix la funció del pla general. Conforme a l'article 90 projectat, aquest instrument contindrà l'ordenació estructural del municipi, de caràcter directiu, i no podrà incorporar determinacions pròpies de l'ordenació detallada, atribuir directament aprofitaments o drets edificatoris ni habilitar per si mateix actes de transformació, ús o edificació. La concreció dels usos, intensitats, condicions de parcel·la i altres determinacions directament aplicables a l'edificació queda remesa als corresponents instruments d'ordenació detallada. Es configura així un pla general de contingut més estrictament estructural i estratègic, que haurà de ser posteriorment desplegat pels instruments previstos en la mateixa Llei. Aquesta reordenació constitueix una de les modificacions centrals del model de planejament projectat.

En aquest mateix àmbit s'incorpora el pla urbanístic simplificat, regulat en els articles 112 a 114 projectats, al qual poden acollir-se els municipis de menys de 1.000 habitants i aquells declarats en risc de despoblació. A diferència del règim general, aquest instrument reuneix en un sol document l'ordenació estructural i la detallada i produeix els efectes propis del pla general i del corresponent planejament detallat. Aquesta previsió s'insereix en una atenció més àmplia de l'Avantprojecte a les característiques i necessitats dels municipis rurals i de menor dimensió, que es manifesta també en altres àmbits de la regulació.

Una altra modificació es produeix en l'execució de les actuacions integrades. Enfront del protagonisme que el TRLOTUP atribueix a l'agent urbanitzador, l'article 177 projectat articula l'execució a través de quatre sistemes d'actuació: gestió pels propietaris, cooperació, agent urbanitzador i expropiació, corresponent a l'ajuntament determinar, de manera expressa i motivada, el sistema aplicable. La reforma no suposa, per tant, la desaparició de l'agent urbanitzador, sinó la seua integració com una de les possibles

modalitats d'execució dins d'un règim més plural. En aquesta regulació es desplega el sistema d'expropiació, inclosa la possibilitat de la seua gestió mitjançant concessionari i l'alliberament de determinades finques de l'expropiació en els termes previstos en els articles 204 a 210 projectats.

En matèria de sòl no urbanitzable —articles 53 a 80—, l'Avantprojecte duu a terme una rellevant reordenació del seu règim jurídic. Manté la distinció entre sòl no urbanitzable comú i protegit, però modifica la regulació dels usos i aprofitaments. Així, diferencia entre usos i aprofitaments ordinaris, subjectes amb caràcter general a llicència municipal, i usos i aprofitaments excepcionals, la implantació dels quals requereix declaració d'interés comunitari (DIC). En el sòl no urbanitzable comú podran autoritzar-se els usos que no estiguen expressament prohibits pel planejament, mentre que en el sòl no urbanitzable protegit únicament podran autoritzar-se aquells que estiguen expressament previstos pel planejament o per la legislació sectorial aplicable.

La nova regulació de les DIC pretén, així mateix, simplificar la seua tramitació i reforçar la seua configuració com a instrument destinat a autoritzar excepcionalment activitats que, per les seues característiques, el seu interés públic o social, la seua contribució al desenvolupament rural o la necessitat del seu emplaçament, hagen d'implantar-se en sòl no urbanitzable. Entre les novetats introduïdes s'eliminen els anteriors supòsits d'exempció de DIC respecte d'usos que la nova Llei configura com a excepcionals, es flexibilitzen determinats paràmetres generals de parcel·la i ocupació, es preveu específicament la implantació de determinades indústries en municipis en risc de despoblació i les DIC passen a atorgar-se, com a regla general, amb caràcter permanent, sense perjudici dels supòsits en els quals, atesa la naturalesa de l'actuació, procedisca establir una duració temporal.

L'Avantprojecte incorpora també un règim específic per als nuclis rurals tradicionals i per a la recuperació d'edificacions d'arquitectura tradicional rural, possibilitant la seua reconstrucció i la seua destinació a determinats usos compatibles. Igualment, modifica de manera substancial el règim de minimització d'impactes. Enfront del sistema del TRLOTUP, que preveia procediments de minimització que podien conduir, en els termes legalment establerts, a la posterior legalització de les edificacions, el nou text configura ordres individualitzades de minimització respecte d'edificacions existents sobre les quals ja no procedisquen mesures de restabliment de la legalitat urbanística (amb un supòsit excepcional en la disposició transitòria setzena) i projectes d'obres públiques destinats a reduir els impactes de grups o nuclis d'edificacions irregulars. Aquestes mesures no comporten la legalització de les edificacions afectades. La seua finalitat es limita a corregir o reduir els seus efectes negatius sobre la seguretat, la salubritat, el territori o el paisatge, de manera que l'eventual autorització de la seua ocupació o utilització, una

vegada executades les mesures imposades, no modifica la seua situació jurídica d'origen.

També cal destacar la nova regulació de la intervenció administrativa sobre l'activitat edificatòria —articles 243 i següents projectats—. Encara que es mantenen la llicència urbanística i la declaració responsable com a principals títols habilitadors, es reordena el seu respectiu àmbit d'aplicació i es reserva el control administratiu previ més intens a aquelles actuacions de major entitat, complexitat o impacte i s'amplia la utilització de la declaració responsable respecte d'actuacions sotmeses fonamentalment a control posterior. Aquesta orientació respon al propòsit d'aclarir la distribució entre els dos títols i d'adequar la intensitat de la intervenció administrativa a les característiques de l'actuació.

Dins del règim de les llicències constitueix una novetat la llicència bàsica o d'aspectes essencials, regulada en l'article 247, prevista per a actuacions d'edificació destinades totalment o parcialment a ús residencial i, en particular, per a la promoció i construcció de vivenda sotmesa a algun règim de protecció pública. La regulació dels títols habilitadors es completa amb altres mesures, com les llicències parcials, per fases i complementàries, la incorporació a la Llei del règim de les entitats col·laboradores urbanístiques com a instrument de suport a la comprovació tècnica i una regulació més precisa del control posterior de les declaracions responsables. En conjunt, l'Avantprojecte no es limita a conservar els títols d'intervenció existents, sinó que reordena la seua utilització i diversifica les tècniques de control administratiu amb la finalitat de concentrar la intervenció prèvia més intensa en les actuacions que presenten una major complexitat o incidència i agilitzar la tramitació de la resta.

Destaca, així mateix, la presència de la política de vivenda dins de la regulació urbanística. A més de les reserves de sòl per a vivenda subjecta a protecció pública i de les previsions incorporades al planejament i a la gestió dels patrimonis públics de sòl, l'Avantprojecte regula els projectes residencials locals —disposicions addicionals cinquena i sisena projectades— i preveu mesures extraordinàries i temporals destinades a afavorir la promoció de vivenda protegida. Entre aquestes últimes es troben les previsions de les disposicions addicionals setena, huitena i novena relatives, respectivament, a determinats increments d'edificabilitat i nombre de vivendes, a la transformació per a ús residencial d'immobles o parts funcionalment autònomes destinats a l'ús terciari d'oficines i al règim excepcional de les reserves d'aparcament. La Memòria justificativa configura, en efecte, la vivenda com una prioritat transversal de la nova regulació.

En matèria de disciplina urbanística —articles 279 a 338 projectats— l'opció de l'Avantprojecte és, per contra, fonamentalment continuista. Es manté en el substancial el sistema del TRLOTUP de protecció i restauració de

la legalitat urbanística, infraccions i sancions i inspecció, així com l'Agència Valenciana de Protecció del Territori. La nova regulació ordena determinats aspectes del seu exercici, entre ells la distribució de competències entre els municipis i la Generalitat, la possibilitat de substitució autonòmica en determinats supòsits d'inactivitat municipal i la intervenció de l'Administració autonòmica respecte d'infraccions greus o molt greus comeses en sòl no urbanitzable, sense que s'advertisca una alteració substancial de les línies generals del model vigent. La mateixa Memòria justificativa assenyala expressament que en aquesta matèria no s'introdueixen modificacions importants.

Al costat d'aquestes modificacions materials, l'Avantprojecte respon a una orientació general de simplificació dels procediments urbanístics. Aquesta finalitat es manifesta en la reducció de la documentació exigible, la delimitació de tràmits i informes, l'establiment de terminis més definits, la utilització d'instruments de tramitació electrònica i el recurs a tècniques de control posterior quan no es considera necessària una intervenció administrativa prèvia de major intensitat. Tal orientació es projecta, amb diferent abast, sobre el planejament, la gestió urbanística, les declaracions d'interés comunitari i els títols habilitadors de l'activitat edificatòria. La memòria vincula expressament aquestes mesures amb la pretensió d'aconseguir un marc jurídic més estable, predictible i senzill d'aplicar.

La derogació íntegra del TRLOTUP s'acompanya, d'altra banda, d'un règim transitori extens, integrat per díhuit disposicions transitòries. Entre aquestes, la disposició transitòria dihuitena manté provisionalment l'aplicació de determinats preceptes i annexos del TRLOTUP, amb rang reglamentari i sempre que no s'oposen a la nova llei, fins que es produïsca el corresponent desplegament reglamentari. Amb això es pretén assegurar la continuïtat d'aquelles determinacions de caràcter tècnic necessàries per a l'aplicació de la nova regulació durant el període de transició normativa.

En definitiva, l'Avantprojecte suposa la substitució formal i íntegra del TRLOTUP, encara que no comporta una ruptura completa amb el model urbanístic precedent.

Cal assenyalar, finalment, que el TRLOTUP constitueix un antecedent normatiu necessari per a apreciar l'abast de les modificacions projectades, però no constitueix un paràmetre de validesa de la nova regulació. La substitució d'una determinada solució normativa establida en aquell text per una altra diferent no constitueix, per si mateixa, motiu d'objecció jurídica. Correspon, per tant, a aquest òrgan consultiu examinar si les opcions adoptades pel legislador autonòmic es desemboliquen dins de l'àmbit competencial que li és propi i respecten la Constitució, la legislació estatal bàsica i sectorial aplicable i les altres exigències que deriven de l'ordenament jurídic, singularment dels principis de legalitat i seguretat jurídica.

**<u>Setena</u>. Sobre l'autonomia local i la seua projecció en l'Avantprojecte**

La incidència de l'Avantprojecte sobre les competències municipals aconsella efectuar una consideració general sobre la seua adequació al principi d'autonomia local, garantit pels articles 137 i 140 de la Constitució, sense perjudici de l'examen particular d'aquells preceptes que atribueixen a la Generalitat facultats d'intervenció sobre decisions urbanístiques municipals.

**1. Marc constitucional i doctrina del Tribunal Constitucional**

L'autonomia local es troba constitucionalment garantida pels articles 137 i 140 de la Constitució. Aquesta garantia no comporta l'atribució als municipis d'un àmbit material tancat i indisponible de competències, però sí que exigeix que disposen d'una capacitat efectiva d'intervenció i decisió en els assumptes que afecten de manera predominant als interessos propis de la comunitat local.

La STC 32/1981, de 28 de juliol, FJ 4, va configurar l'autonomia local com el dret de la comunitat local a participar, a través dels seus propis òrgans, en el govern i administració de tots aquells assumptes que li concerneixen, graduant-se la intensitat d'aquesta participació en funció de la relació existent entre els interessos locals i supralocals concurrents.

Aquesta exigència es projecta amb especial importància en matèria urbanística. Així, la STC 51/2004, de 13 d'abril, FJ 12, va declarar que *"la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio"*. Això no exclou la intervenció d'altres administracions quan concórreguen interessos supramunicipals o controls de legalitat legítimament atribuïts, però exigeix preservar una intervenció municipal efectiva en l'ordenació dels interessos propis de la comunitat local.

Aquesta doctrina ha sigut reiterada en la STC 26/2025, de 29 de gener, que recorda que l'autonomia local constitueix un principi constitucional dotat d'un contingut mínim que el legislador ha de respectar i assenyala expressament que *"en el urbanismo (...) existe un interés municipal preferente"*. Al mateix temps, adverteix de la concurrència en aquesta matèria d'interessos de diferent abast territorial, per la qual cosa l'existència d'aquest interés municipal no exclou la intervenció estatal o autonòmica quan aquesta trobe fonament en competències pròpies i interessos de caràcter supralocal.

Més recentment, la STC 64/2025, de 13 de març, ha sistematitzat el cànon d'enjudiciament aplicable a les disposicions autonòmiques que incideixen sobre competències municipals. D'acord amb aquesta sentència, s'ha de comprovar si concorren interessos supralocals que justifiquen la

regulació autonòmica, si el legislador ha ponderat els interessos municipals afectats i si ha assegurat als ajuntaments *"un nivell d'intervenció tendencialment correlatiu a la intensitat de tals interessos"*. La mateixa sentència assenyala que, en matèries d'interés municipal, la restricció de les competències locals ha de comptar amb una justificació suficient.

D'aquesta doctrina resulta que la garantia constitucional de l'autonomia local no impedeix al legislador autonòmic distribuir les competències urbanístiques entre la Generalitat i els municipis ni reservar a l'Administració autonòmica determinades facultats d'intervenció. Exigeix, no obstant això, que els municipis conserven una intervenció efectiva en els assumptes predominantment locals i que les facultats autonòmiques d'incidència sobre les decisions municipals troben fonament en raons de legalitat, en la concurrència d'interessos supramunicipals o en l'exercici de competències pròpies de la Generalitat, guardant una relació proporcionada amb la intensitat de tals interessos.

**2. Projecció sobre l'Avantprojecte**

Quant a la regulació que conté l'Avantprojecte en la seua versió d'agost de 2026, la norma projectada parteix d'aquest esquema de distribució competencial. L'article 3.3 disposa que l'exercici de les competències de la Generalitat en matèria d'ordenació del territori respectarà la garantia institucional de l'autonomia local i circumscriu la intervenció autonòmica als aspectes d'interés supramunicipal. En coherència amb això, l'article 7 atribueix a la Generalitat i als municipis les potestats urbanístiques i reconeix a aquests últims, a més de les competències expressament previstes en la legislació aplicable, la resta de competències urbanístiques que no siguen atribuïdes a una altra Administració; preveu, així mateix, l'assistència i col·laboració de les diputacions provincials.

Aquest criteri es recull també en la Memòria justificativa de 30 d'octubre de 2025, que distingeix l'ordenació territorial, d'abast supramunicipal, de l'activitat urbanística de competència municipal i situa la intervenció autonòmica en els aspectes d'interés supramunicipal, sense desplaçar la titularitat municipal sobre l'activitat urbanística ordinària.

En matèria de planejament, els articles 115 i 129 reflecteixen aquesta opció. El primer atribueix als ajuntaments la formulació i tramitació del planejament municipal i l'aprovació definitiva de diversos instruments d'ordenació detallada i de desplegament. L'article 129.3, per la seua part, impedeix que la resolució autonòmica d'aprovació definitiva qüestione la interpretació municipal de l'interés públic local i limita aquella intervenció a raons de legalitat o d'interés supramunicipal; a més, l'apartat 4.a) exigeix el consentiment municipal per a introduir determinacions o condicions de detall.

La mateixa lògica s'aprecia en els instruments territorials. Els articles 28.2.d) i 31.5 condicionen la definició autonòmica directa d'ordenació detallada a l'existència d'actuacions d'interés supramunicipal o competències autonòmiques prevalents, exigeixen justificar que la finalitat no pot aconseguir-se raonablement mitjançant el planejament municipal i garanteixen la intervenció de l'ajuntament afectat, amb una motivació reforçada quan l'informe siga desfavorable.

També l'article 117 atribueix a l'ajuntament les funcions d'òrgan ambiental respecte dels instruments en què l'aprovació definitiva siga municipal, preveient mecanismes d'assistència quan manque de mitjans suficients. En la gestió urbanística, l'article 147.2 estableix com a regla general que l'execució del planejament correspon als municipis.

Finalment, en matèria de disciplina, l'article 322 configura com a competències pròpies municipals tant la potestat sancionadora com les potestats de protecció de la legalitat urbanística, sense perjudici dels supòsits de competència autonòmica expressament previstos. La substitució regulada en l'article 323 se sotmet, a més, a pressupòsits específics: inactivitat o negligència municipal, previ requeriment, afectació de competències de la Generalitat, infracció greu o molt greu i existència d'específics interessos supralocals.

La incidència de l'Avantprojecte sobre l'autonomia municipal va ser objecte de consideració durant la seua tramitació. La Federació Valenciana de Municipis i Províncies va remetre la qüestió a la via institucional de la Comissió Mixta de Cooperació entre la Generalitat i la FVMP, que, en sessió de 3 d'agost de 2026, va emetre informe favorable a l'Avantprojecte. El Comité Econòmic i Social, per la seua part, va formular una consideració específica sobre el *"reforç de l'autonomia municipal"* i va proposar aprofundir en el protagonisme dels municipis i en els mecanismes d'assistència i cooperació.

A la vista d'això, i conforme al cànon recollit en la STC 64/2025, pot apreciar-se amb caràcter general que l'Avantprojecte manté una posició rellevant dels municipis en el planejament, la gestió i la disciplina urbanística, alhora que vincula les principals facultats autonòmiques d'intervenció a raons de legalitat, interessos supramunicipals o competències pròpies de la Generalitat. Aquesta distribució es reflecteix, entre altres, en els articles 3.3, 7, 30.2.d), 31.5, 115, 117, 129, 147 i 322 i següents.

Per això, el model general projectat no suscita, en principi, objecció des de la perspectiva dels articles 137 i 140 de la Constitució, sense perjudici de les observacions específiques que s'efectuen en la consideració desena.

**<u>Huitena.</u> Sobre la incidència de l'Avantprojecte en la unitat de mercat**

**1. Marc normatiu i antecedents de l'expedient**

La incidència de l'Avantprojecte sobre la unitat de mercat mereix una consideració específica, en la mesura en què algunes de les tècniques d'intervenció administrativa que preveu poden condicionar l'accés o l'exercici d'activitats econòmiques i queden, per això, subjectes a les exigències establides per la legislació sobre garantia de la unitat de mercat.

Aquesta qüestió va ser advertida durant la tramitació. La Direcció General d'Economia, en la seua condició de Punt de Contacte per a la Unitat de Mercat de la Comunitat Valenciana, va emetre el 15 de desembre de 2025 informe sobre l'Avantprojecte en el qual va assenyalar que la legislació del sòl podia establir condicions o requisits amb incidència directa o indirecta sobre activitats econòmiques i va recomanar que l'anàlisi dels principis de necessitat i proporcionalitat prenguera específicament en consideració els articles 5 i 17 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat.

L'informe de contestació a les observacions formulades durant la tramitació va considerar que l'anàlisi assenyalada per la Direcció General d'Economia trobava la seua seu adequada en la memòria justificativa. Referent a això, la documentació incorporada a l'expedient conté una justificació de la iniciativa i de les principals solucions adoptades des de la perspectiva dels principis de bona regulació, amb referència, entre altres, als principis de necessitat i proporcionalitat.

Dit això, el marc normatiu està constituït, per tant, per la Llei 20/2013. El seu article 5 sotmet els límits a l'accés a una activitat econòmica o al seu exercici, així com els requisits exigits per al seu desplegament, als principis de necessitat i proporcionalitat. La necessitat ha de fonamentar-se en la salvaguarda d'una raó imperiosa d'interés general i el requisit establert ha de ser proporcionat a aquesta raó, de manera que *"no existisca un altre mitjà menys restrictiu o distorsionador per a l'activitat econòmica"*.

L'article 17 concreta aquest principi respecte dels mitjans d'intervenció administrativa. En particular, l'exigència d'autorització requereix que concórreguen els principis de necessitat i proporcionalitat i que aquests es motiven suficientment en la llei que establisca el corresponent règim. Quan l'autorització es projecta sobre instal·lacions o infraestructures físiques necessàries per a l'exercici d'activitats econòmiques, el mateix precepte preveu, entre les raons que poden justificar-la, la seua possible incidència sobre el medi ambient i l'entorn urbà, la seguretat o la salut públiques i el patrimoni historicoartístic.

L'abast d'aquestes previsions va ser examinat pel Tribunal Constitucional en la STC 79/2017, de 22 de juny. La Sentència parteix que la garantia de la unitat de mercat ha de conciliar-se amb l'autonomia territorial i recorda que la unitat *"no significa uniformitat"*, doncs l'estructura territorial de l'Estat comporta necessàriament la coexistència d'una pluralitat de règims jurídics (FJ 2). En el que ací interessa, en examinar l'article 5 de la Llei 20/2013, el Tribunal assenyala que aquest sotmet les regulacions que limiten o condicionen l'accés o exercici d'activitats econòmiques a la comprovació que siguen proporcionades a la raó imperiosa d'interés general invocada i que no existisca un altre mitjà menys restrictiu o distorsionador (FJ 4).

La STC 111/2017, de 5 d'octubre, va confirmar aquest enteniment respecte dels règims d'autorització. El fonament jurídic 4 recorda que l'article 17.1 de la Llei 20/2013 permet establir una autorització *"sempre que concórreguen els principis de necessitat i proporcionalitat"*, que han de motivar-se suficientment en la mateixa llei. La Sentència precisa, així mateix, que, respecte d'instal·lacions o infraestructures físiques necessàries per a l'exercici d'activitats econòmiques, l'autorització pot justificar-se quan siguen susceptibles de generar danys sobre el medi ambient i l'entorn urbà, la seguretat o la salut públiques o el patrimoni historicoartístic.

D'altra banda, la STC 64/2025, de 13 de març, dictada en relació amb una regulació urbanística que sotmetia les vivendes d'ús turístic a llicència prèvia, ha sistematitzat la relació entre els articles 5 i 17 de la Llei 20/2013. El fonament jurídic 5 qualifica l'article 17.1 com a regla especial respecte del principi general establert en l'article 5 i concreta la seua especialitat en dues exigències: que la necessitat i proporcionalitat del règim d'autorització *"es justifiquen en la mateixa llei sectorial que l'estableix"* i que la finalitat perseguida corresponga a alguna de les raons d'interés general que el mateix article 17.1 admet per a justificar l'autorització.

D'aquesta doctrina es desprén que la legislació sobre unitat de mercat no impedeix al legislador autonòmic, en exercici de les seues competències urbanístiques, establir tècniques d'intervenció sobre usos, edificacions, instal·lacions o activitats. No obstant això, exigeix que, quan aquestes tècniques comporten límits o requisits per a l'exercici d'activitats econòmiques, responguen a una raó d'interés general admissible i superen un judici de necessitat i proporcionalitat; i, quan s'opte específicament per un règim d'autorització, que concórreguen a més les exigències particulars establides en l'article 17 de la Llei 20/2013.

A aquest marc estatal s'afegeix actualment la Llei 3/2026, de 29 de juny, de la Generalitat, de mesures urgents davant de la hiperregulació, l'agilització de procediments i la garantia de la unitat de mercat, posterior a

l'inici de la tramitació de l'Avantprojecte, però vigent al temps d'elaborar-se la versió sotmesa a aquest Consell.

Els articles 18 i següents projecten els principis de necessitat i proporcionalitat sobre les limitacions a l'accés o exercici d'activitats econòmiques i regulen, entre altres extrems, l'exigència d'autoritzacions, homologacions, acreditacions, certificacions i inscripcions registrals. Particular rellevància presenta l'article 20.4, que reconeix, en els termes establerts en el mateix precepte, la capacitat per a actuar a la Comunitat Valenciana dels organismes d'avaluació, acreditació, certificació i altres similars legalment establerts en altres llocs del territori nacional. L'article 21 preveu determinades excepcions al principi d'eficàcia extraterritorial, entre aquestes les relatives a títols d'intervenció vinculats a una concreta instal·lació o infraestructura física, mentre que l'article 22 projecta les exigències de la unitat de mercat sobre la mateixa elaboració normativa.

Aquest conjunt normatiu i jurisprudencial constitueix el paràmetre des del qual procedeix examinar les previsions de l'Avantprojecte que presenten una incidència directa sobre l'accés o l'exercici d'activitats econòmiques.

**2. Projecció sobre l'Avantprojecte**

Tenint en compte el marc anterior, procedeix examinar aquelles previsions de l'Avantprojecte que, per establir títols habilitadors o requisits per al desenvolupament de determinades activitats, presenten una incidència més directa sobre la unitat de mercat.

a) Usos i activitats en sòl no urbanitzable

Un primer àmbit d'incidència està constituït pels usos i activitats en sòl no urbanitzable i, en particular, per la declaració d'interés comunitari regulada en els articles 67 a 74. Aquesta constitueix una intervenció prèvia per a determinats usos excepcionals, la justificació dels quals es vincula a les característiques d'una concreta implantació territorial i a la tutela dels interessos urbanístics, ambientals i paisatgístics afectats, i no a l'origen o lloc d'establiment de l'operador.

L'article 70.1 exigeix que el seu atorgament es motive i respecte els principis de necessitat, proporcionalitat i eficàcia. Al seu torn, l'article 66 articula aquesta intervenció amb la posterior llicència municipal. La regulació respon, d'aquesta manera, a raons d'interés general que poden justificar un control previ sobre usos i instal·lacions vinculats a un emplaçament físic concret, d'acord amb l'article 17 de la Llei 20/2013, sense que s'aprecie, des d'aquesta perspectiva, una objecció general al règim projectat.

b) Títols habilitadors en matèria d'edificació

En relació amb el règim d'intervenció sobre l'activitat d'edificació dels articles 243 a 259, l'Avantprojecte no sotmet indiferentment les actuacions urbanístiques a autorització prèvia, sinó que diferencia entre llicència i declaració responsable en funció de la seua naturalesa i incidència, reservant la primera per a aquells supòsits que requereixen un control administratiu previ i desplaçant en la resta de la comprovació a un moment posterior.

Aquesta graduació resulta coherent amb l'article 17 de la Llei 20/2013, en vincular la intensitat de la intervenció a les característiques de l'actuació i als interessos públics afectats. El sistema incorpora, a més, mecanismes de simplificació, entre ells les llicències parcials i per fases de l'article 246 i la llicència bàsica o d'aspectes essencials de l'article 247.

No s'adverteix, per això, una utilització indiscriminada de l'autorització prèvia ni una incompatibilitat general amb els principis de necessitat i proporcionalitat.

c) Entitats col·laboradores urbanístiques

El règim de les entitats col·laboradores urbanístiques es troba regulat en els articles 260 a 265.

Aquestes entitats desenvolupen funcions auxiliars de comprovació tècnica, material o documental vinculades a la tramitació i control dels títols habilitadors urbanístics. L'article 260.1 precisa que la seua intervenció no comprén l'exercici de potestats públiques ni substitueix les actuacions reservades als òrgans municipals o al personal funcionari competent. No obstant això, l'apartat 3 estableix que *"l'habilitació i la inscripció en el registre autonòmic d'entitats col·laboradores urbanístiques tindran caràcter constitutiu i seran requisit previ per a l'exercici de les seues funcions"*.

Aquesta previsió té una naturalesa diferent dels controls examinats anteriorment. L'habilitació i la inscripció no es vinculen a una concreta obra, instal·lació o emplaçament físic, sinó a l'aptitud de la mateixa entitat per a desenvolupar les funcions de col·laboració que li atribueix la Llei. Per això, el seu règim ha de posar-se en relació amb el principi d'eficàcia territorial establert en la legislació sobre unitat de mercat.

L'article 20.2 de la Llei 20/2013 disposa que els organismes d'avaluació, acreditació, certificació i altres similars legalment establerts en qualsevol lloc del territori nacional tindran plena capacitat per a realitzar les seues funcions en tot el territori nacional. Aquesta regla ha de posar-se, així mateix, en connexió amb la Llei 3/2026, de 29 de juny, de la Generalitat, en què el capítol III s'aplica a l'accés i exercici d'activitats econòmiques a la

Comunitat Valenciana per operadors legalment establerts en qualsevol lloc del territori nacional i exigeix a les administracions públiques valencianes actuar conforme als principis de confiança mútua i reconeixement de les actuacions d'altres autoritats competents.

Les funcions que l'Avantprojecte atribueix a les entitats col·laboradores presenten una relació directa amb aquest règim. L'article 261 els encomana tasques de comprovació i verificació tècnica i documental i la disposició addicional quarta estén la seua intervenció als procediments de qualificació provisional i definitiva de vivendes de protecció pública, permetent-los verificar la integritat, suficiència i idoneïtat dels projectes i emetre informes tècnics de conformitat. En aquest últim àmbit, la mateixa disposició addicional quarta declara aplicable, amb les adaptacions corresponents, el règim dels articles 260 a 265.

No planteja objecció jurídica que el legislador establisca requisits destinats a garantir la competència tècnica, independència, imparcialitat i responsabilitat d'aquestes entitats. La qüestió es planteja respecte de l'exigència d'una nova habilitació i inscripció autonòmiques a entitats equivalents que es troben legalment establides i habilitades per a desenvolupar aquestes mateixes funcions en un altre lloc del territori nacional.

L'article 17.1 de la Llei 20/2013 atribueix la consideració d'autorització a les inscripcions registrals de caràcter habilitador que no es realitzen d'ofici, mentre que l'article 20.2 reconeix eficàcia territorial als organismes d'avaluació, acreditació, certificació i altres similars legalment establerts. L'excepció que l'apartat 4 d'aquest últim article estableix respecte d'autoritzacions, declaracions responsables i comunicacions vinculades a una concreta instal·lació o infraestructura física no resulta, en principi, traslladable a l'habilitació general de l'entitat col·laboradora, que no es refereix a una instal·lació determinada, sinó a la seua capacitat per a desenvolupar una activitat.

Per això, l'article 260.3 ha de coordinar-se amb la legislació sobre unitat de mercat, de manera que la seua exigència d'habilitació i inscripció constitutives no comporte la imposició d'una nova autorització o de requisits addicionals a aquelles entitats legalment establides en un altre lloc del territori nacional en què els títols hagen de produir efectes a la Comunitat Valenciana conforme a aquesta legislació. Si es pretenguera excepcionar aquest règim general, la restricció hauria de comptar amb cobertura legal suficient i satisfer les exigències de necessitat i proporcionalitat aplicables.

En conseqüència, procedeix modificar l'article 260.3 i, per connexió, la disposició addicional quarta, a fi de deixar fora de perill expressament l'eficàcia que corresponga a les habilitacions, acreditacions o títols

equivalents obtinguts en altres llocs del territori nacional conforme a la legislació sobre garantia de la unitat de mercat.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**<u>Novena</u>. L'avaluació ambiental estratègica del planejament urbanístic**

La regulació de l'avaluació ambiental estratègica es projecta sobre diversos articles i disposicions de l'Avantprojecte i planteja qüestions comunes en relació amb la legislació bàsica estatal i la doctrina constitucional.

Per això, atesa la seua importància i amb la finalitat d'evitar reiteracions en l'examen de l'articulat, procedeix analitzar conjuntament en aquesta consideració el marc jurídic aplicable i la seua projecció sobre les diferents previsions de l'Avantprojecte. En les observacions als concrets preceptes afectats s'efectuarà, quan siga procedent, la corresponent remissió al que s'ha exposat en aquesta consideració.

**1. Marc jurídic, doctrina constitucional i criteri seguit durant l'elaboració de l'Avantprojecte**

L'avaluació ambiental estratègica dels instruments urbanístics se situa en la confluència de dos àmbits competencials. D'una part, correspon a la Comunitat Valenciana la competència en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, que comprén la configuració dels instruments de planejament i la regulació del seu procediment d'elaboració i aprovació. D'una altra, l'article 149.1.23 de la Constitució atribueix a l'Estat la competència sobre la legislació bàsica de protecció del medi ambient, sense perjudici de les facultats de les comunitats autònomes per a establir normes addicionals de protecció.

La competència autonòmica en matèria urbanística permet, per tant, dissenyar el procediment d'aprovació del planejament i integrar en ell les actuacions ambientals. Aquest marge de configuració ha d'exercir-se respectant les determinacions bàsiques estatals que estableixen el nivell mínim de protecció ambiental.

El marc normatiu està constituït, fonamentalment, per la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental. L'article 6 determina els plans i programes que han de sotmetre's a avaluació ambiental estratègica i distingeix entre la modalitat ordinària i la simplificada.

Conforme a l'article 6.1, queden sotmesos a avaluació ambiental estratègica ordinària, entre altres, els plans i programes, així com les seues modificacions, que establisquen el marc per a la futura autorització de projectes legalment sotmesos a avaluació d'impacte ambiental i es referisquen, entre altres matèries, a l'ordenació del territori urbà i rural o a l'ús del sòl. L'apartat 2 sotmet a avaluació ambiental estratègica simplificada, entre altres supòsits, les modificacions menors dels plans inclosos en l'apartat anterior, els plans que establisquen l'ús de zones de reduïda extensió a nivell municipal i aquells que, establint el marc per a l'autorització futura de projectes, no complisquen la resta de requisits de l'apartat 1.

Aquesta distinció ha sigut objecte d'examen en la doctrina constitucional. Així, la STC 123/2021, de 3 de juny, després d'examinar els articles 6 i 8 de la Llei 21/2013 i la jurisprudència constitucional precedent, 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 queden sotmesos a avaluació ordinària els plans relatius, entre altres matèries, a l'ordenació del territori urbà i rural o a l'ús del sòl que *"establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental"*, mentre que l'avaluació simplificada aconsegueix, en els termes de l'article 6.2 de la Llei 21/2013, a les modificacions menors, als plans que establisquen a nivell municipal l'ús de zones de reduïda extensió i a determinats plans que constituïsquen marc per a futurs projectes sense reunir els altres requisits de l'apartat 1.

La importància d'aquesta doctrina radica en el fet que la modalitat d'avaluació aplicable no depén exclusivament de la denominació que la legislació urbanística atribuïsca a l'instrument, sinó de la concurrència dels pressupòsits establerts per la legislació ambiental bàsica. La mateixa STC 123/2021 expressa, a més, 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".*

Per consegüent, ni la mera consideració d'una actuació com a instrument de planejament determina automàticament el seu sotmetiment a avaluació ambiental ni, al revés, el seu caràcter urbanísticament menor

permet excloure-la o sotmetre-la a una modalitat d'avaluació diferent de la que resulte dels pressupòsits establerts per la Llei 21/2013.

La jurisprudència constitucional ha analitzat aquesta qüestió en examinar normes autonòmiques que excloïen determinades categories d'instruments urbanístics d'avaluació ambiental.

En la STC 109/2017, de 21 de setembre, el Tribunal va declarar contrari a la legislació bàsica un precepte autonòmic que excloïa diverses categories de plans i modificacions, en 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 raó d'aquella conclusió es trobava en què no resultava possible afirmar anticipadament que tots els instruments inclosos en l'exclusió mancaren d'efectes ambientals significatius.

En la STC 86/2019, de 20 de juny, respecte dels estudis de detall regulats per la legislació canària, el Tribunal va examinar el seu contingut concret i va concloure que la seua limitada capacitat innovadora justificava l'exclusió. Va assenyalar 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 va precisar aquestes dues línies jurisprudencials. Després de recordar que l'article 8.1 de la Llei 21/2013 exclou expressament determinats plans, 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 aquesta sentència es concreta, d'aquesta manera, l'abast del marge autonòmic assenyalant 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".*

D'aquesta doctrina resulta que el legislador autonòmic pot configurar categories d'instruments urbanístics que, pel seu objecte i abast legalment delimitats, queden fora d'avaluació ambiental quan puga determinar-se anticipadament que no es troben compresos en l'article 6 de la Llei 21/2013. El que no pot fer és excloure o sotmetre a un règim menys garantista categories de plans respecte de les quals aquesta conclusió no puga aconseguir-se amb caràcter general.

Aquest marc jurisprudencial va ser analitzat durant l'elaboració de l'Avantprojecte. La Memòria justificativa de 30 d'octubre de 2025, després d'examinar la legislació estatal i la doctrina constitucional sobre l'avaluació ambiental del planejament, va optar per *"No ampliar el supòsit de plans exempts d'avaluació ambiental"*, mantenint amb caràcter general l'avaluació ambiental dels instruments urbanístics, amb l'excepció dels estudis de detall.

Aquesta memòria parteix, així mateix, del fet que la legislació autonòmica ha d'integrar l'avaluació ambiental en la mateixa tramitació urbanística, assenyalant que el text legal ha de regular les seues diferents fases *"sense efectuar una mera reproducció del que preveu la Llei d'Avaluació Ambiental"*. Aquest plantejament es manté en la Memòria justificativa posterior de 7 d'abril de 2026.

Resulta important, a l'efecte del posterior examen de l'Avantprojecte, la distinció que efectua la Memòria entre les consultes pròpies de l'avaluació ambiental i els informes sectorials. La mateixa memòria adverteix 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"*, per tractar-se d'actuacions amb diferent finalitat.

Quant a la determinació de l'òrgan ambiental, la Memòria pren en consideració la possibilitat prevista en l'article 11.3 de la Llei 21/2013 d'atribuir aquesta funció a un òrgan autonòmic o local, així com les exigències d'objectivitat i adequada separació funcional establides en l'article 3.2.

**2. Projecció sobre l'Avantprojecte**

a) <u>Instruments sotmesos a avaluació ambiental estratègica i estudis de detall</u>

L'article 116.1 projectat estableix que *"Se sotmetran a avaluació ambiental estratègica ordinària els plans generals i, si és el cas, les seues revisions integrals"*. Per part seua, l'apartat 3 disposa que *"Els estudis de detall no estaran sotmesos a avaluació ambiental estratègica"*.

Aquesta última exclusió cal posar en relació amb l'article 110, que configura els estudis de detall com a instruments d'abast limitat. Atesa la seua configuració legal i la doctrina de la STC 86/2019 anteriorment exposada, no s'aprecia que l'exclusió comporte una reducció del nivell de protecció establert per la legislació bàsica.

L'article 131.1.b), per part seua, estableix per al pla urbanístic simplificat que *"l'òrgan ambiental determinarà, d'acord amb la legislació d'avaluació ambiental, si el pla ha de sotmetre's al procediment ordinari o al procediment simplificat d'avaluació ambiental estratègica"*. Aquesta previsió preserva la determinació del procediment aplicable conforme a la legislació ambiental.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

b) <u>Predeterminació del procediment simplificat d'avaluació ambiental estratègica</u>

L'article 116.2 projectat disposa que *"Les modificacions del pla general, els restants instruments de planejament urbanístic i les seues modificacions se sotmetran al procediment simplificat d'avaluació ambiental estratègica"*, sense perjudici que posteriorment l'òrgan ambiental puga decidir motivadament el seu sotmetiment a avaluació ordinària.

La mateixa regla s'estableix en l'article 136.1 projectat per a *"els plans urbanístics de desenrotllament i (...) les modificacions puntuals del pla general"*.

Aquesta tècnica es reprodueix en el règim transitori. Així, la disposició transitòria tercera.3 projectada estableix que les modificacions dels projectes de delimitació del sòl urbà convertits en plans urbanístics simplificats *"es tramitaran pel procediment d'avaluació ambiental estratègica simplificada"*, encara que permet posteriorment el seu sotmetiment a avaluació ordinària. La disposició transitòria quarta.3 estableix la mateixa regla per a les modificacions de determinades normes subsidiàries convertides en plans urbanístics simplificats. La disposició transitòria sisena.2.a) projectada disposa, respecte de l'adaptació global dels plans generals, que *"Se seguirà el procediment d'avaluació ambiental estratègica simplificat"*, i la disposició transitòria setena.2 projectada estableix igualment que les modificacions puntuals dels plans generals vigents *"Es tramitaran pel procediment d'avaluació ambiental estratègica simplificada"*.

Aquestes previsions plantegen una qüestió comuna. L'article 6 de la Llei 21/2013 no configura l'avaluació ambiental estratègica simplificada com un procediment previ general des del qual posteriorment puga determinar-se si és procedent l'avaluació ordinària. Els seus apartats 1 i 2 estableixen directament els supòsits sotmesos a una i una altra modalitat.

En conseqüència, quan un pla o la seua modificació reunisca els pressupostos de l'article 6.1 de la Llei 21/2013, s'ha de sotmetre directament i des del principi a avaluació ambiental estratègica ordinària. La possibilitat que l'òrgan ambiental acorde posteriorment el pas del procediment simplificat a l'ordinari no permet imposar el procediment simplificat com a via inicial a instruments per als quals la legislació bàsica exigeix directament l'avaluació ordinària.

Com s'ha indicat, el mateix article 131.1.b) ofereix una fórmula preferible en remetre a la legislació ambiental la determinació de si és procedent el procediment ordinari o el simplificat.

Tampoc obsta a aquesta observació el fet que la disposició addicional primera projectada dispose que *"El règim jurídic i el procediment d'avaluació ambiental estratègica de plans i programes es regiran per la legislació bàsica estatal en matèria d'avaluació ambiental, per les especialitats establides en esta llei"*. Aquesta remissió general no elimina la contradicció que produirien unes previsions específiques que imposaren el procediment simplificat quan la legislació bàsica exigeix directament l'ordinari.

Per això, han de modificar-se l'article 116.2, l'article 136.1 i, per connexió amb aquest, l'apartat 5, així com les disposicions transitòries tercera.3, quarta.3, sisena. 2.a) i setena.2, de manera que quede expressament fora de perill el sotmetiment directe a avaluació ambiental estratègica ordinària quan resulte exigible d'acord amb l'article 6.1 de la Llei 21/2013.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

b) <u>Consultes ambientals i informes sectorials</u>

L'article 122.4 projectat disposa que *"Simultàniament a la informació pública, se sol·licitaran els informes preceptius de les administracions sectorials afectades que resulten necessaris"*. No obstant això, l'article 22 de la Llei 21/2013 exigeix, en l'avaluació ambiental estratègica ordinària, la consulta a les administracions públiques afectades i a les persones interessades, simultàniament a la informació pública.

Per part seua, l'article 136.2 estableix que *"Les consultes ambientals s'efectuaran a les administracions afectades les determinacions de les quals es considere, en atenció al contingut del pla o de la modificació, que tindran incidència en les matèries de la seua competència"*. L'article 30 de la Llei 21/2013 preveu també, en el procediment simplificat, la consulta a les persones interessades.

Com reconeix la mateixa Memòria, les consultes ambientals no han de confondre's amb els informes sectorials. Per això, encara que resulten directament aplicables els articles 22 i 30 de la Llei 21/2013, convindria completar els articles 122.4 i 136.2 per a recollir expressament, per remissió, les consultes exigides per la legislació bàsica i, en particular, la participació de les persones interessades quan corresponga.

d) Coordinació entre avaluació ambiental estratègica i avaluació d'impacte ambiental

La disposició addicional segona regula la coordinació entre l'avaluació ambiental estratègica del planejament i l'avaluació d'impacte ambiental dels projectes d'urbanització. L'apartat 4 estableix que *"No hauran de repetir-se els tràmits, consultes, informes o anàlisis ambientals ja realitzades en l'avaluació ambiental estratègica quan conserven plena validesa per a valorar els efectes del projecte d'urbanització"*.

La mateixa disposició permet les actuacions complementàries que l'òrgan ambiental considere necessàries i precisa en l'apartat 6 que aquesta regulació no exclou l'avaluació d'impacte ambiental quan resulte exigible conforme a la legislació bàsica estatal. No s'aprecia, per això, contradicció amb la Llei 21/2013.

No obstant això, per a evitar que l'expressió *"no hauran de repetir-se"* puga entendre's com una prohibició absoluta, resultaria preferible substituir-la per *"no serà necessari repetir"*, garantint així amb major claredat la facultat de l'òrgan ambiental per a determinar les actuacions necessàries en cada procediment.

**Desena. Observacions a l'avantprojecte de llei**

**I. Al títol de l'Avantprojecte**

L'Avantprojecte es denomina *"Llei del Sòl de la Comunitat Valenciana"*. La Memòria justificativa de 30 d'octubre de 2025, en l'apartat 3.1, "*La denominació de la llei*" (pàgs. 67 a 69), justifica expressament aquesta elecció ateses les exigències de claredat, concisió i adequada identificació de la matèria regulada. En particular, considera el terme *"sòl"* com a *"rètol consolidat per al conjunt d'institucions urbanístiques, territorials i de disciplina"* i assenyala diversos precedents de la legislació autonòmica comparada.

La denominació triada resulta, per tant, jurídicament admissible i apareix suficientment justificada en l'expedient. No obstant això, el contingut de l'Avantprojecte és més ampli que el que immediatament suggereix aquella denominació, perquè regula de manera integral l'ordenació del territori i

l'urbanisme, matèries que la mateixa Memòria identifica com a objecte de la nova regulació.

Per això, se suggereix reconsiderar una denominació que reflectisca de forma més directa aquest contingut, mitjançant la incorporació d'una referència a l'ordenació del territori, la rehabilitació i a l'urbanisme.

**II. A l'exposició de motius**

L'Exposició de Motius s'ajusta, amb caràcter general, a les exigències d'estructura i contingut establides pel Decret 24/2009, de 13 de febrer, del Consell.

No obstant això, l'apartat XI afirma que "*esta llei s'adequa als principis de bona regulació previstos en l'article 129 de la Llei 39/2015*". Ha de suprimir-se aquesta referència, ja que, conforme a la STC 55/2018, de 24 de maig, aquest precepte no resulta d'aplicació a l'exercici de la iniciativa legislativa pels governs autonòmics. Això no impedeix justificar aquests principis de conformitat amb a la normativa autonòmica, en particular, a l'article 59 de la Llei 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana.

D'altra banda, i com s'ha indicat en la consideració precedent, seria oportú que la part expositiva de la futura llei incorporara una referència succinta a aquesta qüestió, especialment en explicar els criteris de simplificació administrativa i la graduació dels mitjans d'intervenció, de manera que queden suficientment exterioritzades les raons que sustenten les principals opcions normatives adoptades.

**III. Observació general a la part dispositiva i final relativa al còmput dels terminis per a resoldre**

En diversos preceptes de l'Avantprojecte s'estableixen terminis màxims referits únicament a l'adopció o emissió de la corresponent resolució.

Cal tindre en compte que l'article 21.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, disposa que el termini màxim legalment establert és el termini per a *"notificar la resolució expressa"*. En conseqüència, quan l'Avantprojecte regule procediments sotmesos al règim de l'esmentada Llei 39/2015, no n'hi ha prou que la resolució siga dictada dins del termini establert, sinó que també ha de ser notificada dins d'aquest.

Per raons d'adequació a la legislació estatal sobre procediment administratiu comú i de seguretat jurídica, s'han de revisar les referències

contingudes en els articles 137.3c), 176.5, 212.4.d), 248.7, 253.3, 277.3, 289.3, 291.2.c), i 312, substituint, quan siga procedent, les referències al termini màxim per a "resoldre" pel termini màxim per a "resoldre i notificar".

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**IV. Observacions concretes a l'articulat**

**Títol preliminar**

**Als articles 1 a 9. Disposicions generals**

Els articles 1 a 9 desenvolupen les matèries actualment regulades en els articles 1 a 3 del TRLOTUP, diferenciant l'ordenació del territori, com a funció pública d'abast supramunicipal atribuïda a la Generalitat, de l'activitat urbanística, i regulant separadament els seus respectius conceptes, fins, principis, competències i objectius.

Així mateix, l'Avantprojecte desplega les garanties que han de presidir l'activitat urbanística i incorpora una regulació específica de la participació dels particulars, mantenint substancialment els principis establerts en el TRLOTUP i precisant el seu abast.

A la vista del contingut d'aquests preceptes, no s'hi formulen observacions jurídiques.

**TÍTOL I. Ordenació del territori**

**Capítol I. Principis i directrius generals**

**Secció 1a. La infraestructura verda i el paisatge**

**Als articles 10 a 12. La infraestructura verda i el paisatge**

Els articles 10 a 12 regulen el concepte, funcions i espais integrants de la infraestructura verda, així com la definició, objectius i finalitats del paisatge, establint la seua funció condicionant de la planificació territorial i urbanística.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Secció 2a. Criteris d'ocupació del sòl**

**Als articles 13 a 19. Criteris d'ocupació del sòl**

Els articles 13 a 19 estableixen els criteris generals d'ocupació del sòl en matèria de creixement territorial i urbà, integració paisatgística, recursos hídrics, infraestructures, ordenació del medi rural, qualitat de vida urbana i cohesió social.

En particular, s'incorporen criteris específics de prevenció de riscos i de protecció davant de les inundacions, subordinant l'eventual admissió excepcional de nous desenvolupaments en zones inundables a la seua compatibilitat amb la legislació i planificació sectorials aplicables i a l'adopció de les corresponents mesures de prevenció i reducció de la vulnerabilitat.

No s'hi formulen observacions.

**Capítol II. Instruments d'ordenació del territori**

**Secció 1a. Determinacions generals**

**A l'article 20. Instruments d'ordenació territorial**

L'article identifica com a instruments d'ordenació territorial l'Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana i els plans d'acció territorial, de caràcter sectorial o integrat.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Secció 2a Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana**

**Als articles 21 i 22. Concepte, funcions, objectius i contingut**

Els articles 21 i 22 defineixen l'Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana com a instrument marc de l'ordenació territorial i regulen les seues funcions, objectius i contingut.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 23. Documentació**

El precepte determina la documentació mínima de l'Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana, integrada pel diagnòstic territorial, les línies d'acció i orientacions, les directrius d'ordenació territorial i la documentació corresponent a la seua avaluació ambiental estratègica.

No suscita problemes jurídics.

**Als articles 24 a 26. Formulació; tramitació i aprovació; publicació i vigència**

Els articles 24 a 26 regulen la formulació, tramitació i aprovació de l'Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana, així com la seua publicació, vigència i modificació.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Secció 3a Plans d'acció territorial**

**Als articles 27 a 33. Concepte i tipus; contingut; Pla d'acció territorial sectorial de vivenda protegida; documentació; formulació; aprovació definitiva i efectes; publicació i vigència**

Els articles 27 a 33 regulen els plans d'acció territorial, la seua tipologia i contingut, el pla sectorial de vivenda protegida, la seua documentació, formulació, aprovació, efectes, publicació, vigència i modificació.

En particular, l'article 31 estableix les condicions i garanties aplicables a la suspensió de llicències i d'acords aprovatoris de programes durant l'elaboració i tramitació d'aquests instruments, subjectant-la a límits temporals i, en el supòsit de suspensió anticipada, a exigències d'excepcionalitat, motivació, necessitat i proporcionalitat.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Capítol III. Els projectes d'interés autonòmic**

**A l'article 34. Concepte i finalitat**

L'article defineix els projectes d'interés autonòmic, estableix els requisits que justifiquen la seua declaració i determina les condicions generals de la seua localització, excloent els àmbits i espais subjectes a règims de protecció incompatibles amb la seua implantació.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Als articles 35 i 36. Declaració i efectes. Procediment**

Els articles 35 i 36 regulen la declaració i el procediment dels projectes d'interés autonòmic. No obstant això, l'article 35.4 remet al desplegament reglamentari la determinació dels seus efectes sobre el planejament, la gestió urbanística i les llicències, i l'article 36 efectua una àmplia remissió

reglamentària respecte del seu procediment, documentació i garanties de seguiment, control i revocació.

Atesa la rellevant incidència d'aquests projectes sobre el planejament municipal i sobre les situacions jurídiques dels particulars, convindria que la llei determinara els efectes jurídics essencials de la declaració sobre el planejament, la gestió urbanística i les llicències, reservant al reglament el seu desenvolupament i concreció tècnica.

## TÍTOL II. Estatut de la propietat del sòl

### Capítol I. Principis generals de l'estatut de dret de propietat

#### A l'article 37. Contingut del dret de propietat del sòl

En l'apartat 3, per raons de precisió jurídica, convindria substituir l'expressió *"qualsevol facultat"* per *"qualsevol facultat urbanística"*, per a evitar estendre l'exigència del previ compliment de deures a facultats dominicals de diferent naturalesa.

#### Als articles 38 a 42. Sòl urbà; concepte de solar; règim d'edificació dels solars; sòl urbanitzable; sòl no urbanitzable

Els articles 38 a 42 regulen la classificació i categories del sòl urbà, la condició jurídica de solar i el seu règim d'edificació, així com la classificació i règim bàsic del sòl urbanitzable i no urbanitzable.

La regulació projectada diferencia la classificació urbanística del sòl de les situacions bàsiques establides per la legislació estatal i estableix els requisits d'integració en la malla urbana, urbanització i prestació de serveis necessaris per a l'aplicació de les diferents categories.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

### Capítol II. Drets i deures del propietari del sòl

#### A l'article 43. Estatut general de la propietat del sòl

L'article regula el contingut estatutari de la propietat i la subrogació de l'adquirent en la posició urbanística del transmitent.

En l'apartat 4 cal precisar que la subrogació en les garanties constituïdes per al compliment dels deures urbanístics es produirà conforme a la naturalesa de la garantia i a la legislació aplicable, per evitant entendre que arriba automàticament a garanties personals o constituïdes per tercers.

Aquesta observació és essencial a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**Als articles 44 i 45. Conceptes bàsics per a la justa distribució de beneficis i càrregues. Drets dels propietaris de sòl urbà**

Aquests articles defineixen els principals conceptes relatius a l'aprofitament urbanístic i l'equidistribució i regulen els drets dels propietaris de sòl urbà.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 46. Deures dels propietaris de sòl urbà**

L'article determina l'aprofitament subjectiu i els deures dels propietaris de sòl urbà, inclosa la participació pública en les plusvàlues.

L'apartat 3 estableix que, en determinades actuacions integrades sobre sòl urbà consolidat, el planejament «podrà establir» la procedència del deure de participació pública en les plusvàlues. Cal tindre en compte que, quan constituïsquen actuacions de reforma o renovació de la urbanització, aquesta participació constitueix un deure legal en els termes i percentatges establerts pels articles 7.1.a).2 i 18.1.b) TRLSRU, sense que la seua exigència puga quedar a la lliure determinació del planejament; per la qual cosa hauria de modificar-se la redacció d'aquest apartat atenent tals preceptes estatals.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del reglament d'aquest Consell.

**Als articles 47 i 48. Drets i deures dels propietaris de sòl urbanitzable**

Els articles regulen els drets dels propietaris mentre el sòl romanga sense desenvolupar i els deures derivats de la seua transformació urbanística, incloses les cessions, la participació pública en les plusvàlues i les càrregues d'urbanització.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Als articles 49 i 50. Drets dels propietaris de sòl no urbanitzable. Transmissió de finques i deures urbanístics**

L'article 49 remet el règim dels propietaris de sòl no urbanitzable a la regulació específica d'aquesta llei i l'article 50 estableix la vinculació dels successius titulars pels deures urbanístics inherents a la propietat.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Als articles 51 i 52. Declaració d'obra nova. Principi de no indemnització per l'exercici de potestats urbanístiques**

L'article 51 regula la declaració d'obra nova mitjançant remissió a la legislació estatal de sòl, hipotecària i notarial, i l'article 52 estableix el principi de no indemnització per l'exercici de les potestats urbanístiques, deixant expressament fora de perill els supòsits indemnitzatoris i les regles de valoració establerts per la legislació estatal.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Capítol III. Règim del sòl no urbanitzable**

**Secció 1a. El sòl no urbanitzable i classes**

**Als articles 53 a 56. Objectius de la classificació com a sòl no urbanitzable; categories de sòl no urbanitzable; criteris d'adscripció a la categoria de sòl no urbanitzable protegit; sòl no urbanitzable comú**

Els articles 53 a 56 estableixen els objectius de la classificació del sòl no urbanitzable, distingeixen les categories de sòl no urbanitzable comú i protegit i determinen els criteris per a la seua adscripció, atesos els valors concurrents, la legislació sectorial, els riscos existents i les necessitats justificades de creixement territorial.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Secció 2a. Règim de propietat del sòl no urbanitzable**

**Als articles 57 i 58. Contingut urbanístic del dret de propietat en sòl no urbanitzable. Drets de la propietat en sòl no urbanitzable**

Els articles 57 i 58 regulen el contingut del dret de propietat en sòl no urbanitzable i les facultats d'ús i aprofitament que corresponen als seus titulars, amb subjecció al planejament i a la legislació sectorial aplicable.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 59. Deures de la propietat en sòl no urbanitzable**

L'article estableix els deures inherents a la propietat del sòl no urbanitzable, relatius, entre altres extrems, a la seua conservació, protecció

davant de riscos i contaminació, restauració i utilització conforme a l'ordenació aplicable.

Ha de revisar-se la lletra g), que imposa el deure de *"col·laborar amb els poders públics en la detecció d'abocaments i en la restauració del medi pertorbat"*, perquè aquesta obligació ja es troba íntegrament compresa en la lletra f), que, a més d'imposar al propietari el deure d'abstindre's de contaminar i de tolerar abocaments il·legals, exigeix la seua col·laboració amb els poders públics "*en la seua detecció i en la restauració del medi pertorbat*".

La reiteració pot generar dubtes sobre si s'han volgut establir deures diferents. Per raons de claredat i adequada tècnica normativa, ha de suprimir-se la lletra g) o, si respon a una finalitat diferenciada, precisar-se aquesta en la seua redacció.

**Secció 3a. Ordenació i gestió del sòl no urbanitzable**

**A l'article 60. Normes d'aplicació directa en el sòl no urbanitzable**

L'article estableix les condicions generals aplicables a les construccions i instal·lacions en sòl no urbanitzable, exigint el seu caràcter aïllat, adequació a l'ús, integració paisatgística i dotació dels serveis necessaris.

La regulació resulta conforme amb els criteris bàsics d'utilització i preservació del sòl rural establerts en els articles 13.1 i 20.1.a) TRLSRU.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 61. Usos i aprofitaments ordinaris en sòl no urbanitzable comú**

L'article 61 regula els usos i aprofitaments que poden autoritzar-se mitjançant llicència municipal en sòl no urbanitzable comú. Entre aquests, la lletra e) admet la vivenda aïllada i familiar, sotmetent-la, entre altres condicions, a parcel·la mínima de 10.000 m², ocupació màxima del 2 per cent, manteniment de la resta de la finca en estat natural o cultiu i prohibició de formació de nucli de població.

La STC 25/2024, de 13 de febrer, FJ 5, en examinar la vivenda unifamiliar aïllada en sòl rural, considera compatible la seua admissió amb l'article 13.1 TRLSRU quan la regulació autonòmica incorpora garanties suficients per a impedir la formació de nous assentaments i preservar la naturalesa rural del sòl. El Tribunal assenyala que «*la facultad de edificar no está excluida a radice de la propiedad del suelo rural*» i reconeix al legislador autonòmic la competència per a concretar els usos admissibles dins de les condicions bàsiques estatals.

Les condicions establides en l'article 61.e) preserva el caràcter rural del sòl i eviten processos d'urbanització, per la qual cosa resulten conformes amb l'esmentada legislació bàsica i doctrina constitucional.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 62. Usos i aprofitaments excepcionals en sòl no urbanitzable comú**

L'article regula els usos industrials, productius, terciaris i de serveis que, amb caràcter excepcional i mitjançant declaració d'interés comunitari, poden implantar-se en sòl no urbanitzable comú quan no estiguen prohibits pel planejament i concórreguen les condicions establides per a cada supòsit.

Aquesta regulació s'acomoda a l'article 13.1 TRLSRU, que permet excepcionalment en sòl rural els usos d'interés públic o social, que contribuïsquen a l'ordenació i desenvolupament rurals o que hagen d'emplaçar-se en aquest mitjà.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 63. Règim general d'usos en sòl no urbanitzable protegit**

L'apartat 1 de l'article 63 disposa que en sòl no urbanitzable protegit podran autoritzar-se els usos o aprofitaments previstos en els articles 61 i 62 quan estiguen «expressament previstos en la legislació sectorial que haja motivat la seua protecció o en el planejament urbanístic».

Aquesta previsió cal posar en relació amb l'article 13.1 del text refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana, aprovat per Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, de caràcter bàsic, conforme al qual la utilització dels terrenys en què els valors siguen objecte de protecció per la legislació aplicable "*quedarà sempre sotmesa a la preservació d'aquests valors*" i "*comprendrà únicament els actes d'alteració de l'estat natural dels terrenys que aquella legislació expressament autoritze*".

La utilització de la conjunció disjuntiva "o" pot suscitar dubtes sobre la relació entre el planejament urbanístic i la legislació sectorial que determina la protecció. L'adverbi "expressament" no elimina aquesta dificultat, perquè exigeix que l'ús es trobe expressament previst, però manté com a alternatives la seua previsió en la legislació sectorial o en el planejament. Podria així entendre's que la previsió "expressa" en aquest últim constitueix títol suficient per a autoritzar un ús en un terreny protegit per legislació sectorial.

A títol indicatiu, si la protecció procedeix exclusivament del planejament per raó, per exemple, d'un valor agrari o paisatgístic d'interés

local, serà el mateix ordenament urbanístic, dins del marc legal aplicable, el que determine els usos compatibles. En canvi, si el terreny es troba protegit per legislació sectorial, la previsió en el pla d'una instal·lació industrial no pot bastar per a autoritzar-la quan comporte una alteració de l'estat natural que la legislació determinant de la protecció no autoritze expressament.

La STC 25/2024, de 13 de febrer, FJ 5, en interpretar l'article 13.1 TRLSRU respecte del sòl especialment protegit per legislació sectorial, assenyala que la seua utilització *"comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice*" i afegeix que *"para este tipo de suelo se exige que los usos estén expresamente previstos"*. Conclou 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".*

És cert que una interpretació sistemàtica de l'article 63 i de la resta de previsions de l'Avantprojecte permet entendre que el planejament no pot desplaçar les limitacions establides per la legislació sectorial. No obstant això, la possibilitat d'obtindre per via interpretativa la que sembla ser la finalitat perseguida pel precepte projectat no justifica mantindre, durant la fase d'elaboració de la llei, una redacció susceptible d'una altra interpretació eventualment incompatible amb la legislació bàsica estatal. Precisament per raons de claredat i seguretat jurídica, procedeix resoldre *ex-ante* el dubte i evitar traslladar-la als qui hagen d'aplicar la futura norma.

A aquest efecte, podria afegir-se el següent incís o un altre anàleg: "*Quan la protecció derive de la legislació sectorial, els usos i aprofitaments hauran d'ajustar-se, en tot cas, al règim establert per esta i els actes d'alteració de l'estat natural dels terrenys únicament podran autoritzar-se en els termes expressament permesos per aquesta legislació".*

Aquesta observació és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**Als articles 64 a 66. Règim d'actuacions i llicències en sòl no urbanitzable**

Els articles 64 a 66 completen el règim d'intervenció administrativa en sòl no urbanitzable. En particular, l'article 64 regula les actuacions públiques que hagen d'implantar-se en aquesta classe de sòl; l'article 65 delimita determinades actuacions agràries i forestals d'escassa entitat exemptes d'aquests títols; i l'article 66 estableix les especialitats per al seu atorgament, inclosos els informes previs i, quan siga procedent, la vinculació i indivisibilitat registral de la parcel·la.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Secció 4a. Les declaracions d'interés comunitari**

**A l'article 67. Declaració d'interés comunitari: règim general**

L'article configura la declaració d'interés comunitari com l'instrument que permet autoritzar excepcionalment determinats usos i aprofitaments en sòl no urbanitzable, exigint la justificació de la seua necessitat d'emplaçament i de la conveniència de la localització proposada.

La regulació resulta conforme amb l'article 13.1 TRLSRU, que permet excepcionalment legitimar usos específics en sòl rural en els termes establerts per la legislació territorial i urbanística.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 68. Procediment de declaració d'interés comunitari**

L'article regula el procediment per a l'obtenció de la declaració d'interés comunitari. El seu apartat 1 disposa que el promotor presentarà la sol·licitud *"a través de la Plataforma Urbanística Digital"*.

Aquesta previsió, formulada amb caràcter general, comprén també a les persones físiques que no es troben obligades a relacionar-se electrònicament amb l'Administració. No obstant això, l'article 14.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, reconeix a aquestes persones el dret a triar si es comuniquen amb les administracions públiques a través de mitjans electrònics o no. El seu apartat 3 permet estendre reglamentàriament l'obligació de relació electrònica a determinats procediments i col·lectius de persones físiques únicament quan, per raó de la seua capacitat econòmica, tècnica, dedicació professional o altres motius, quede acreditat que tenen accés i disponibilitat dels mitjans electrònics necessaris.

En conseqüència, ha de modificar-se l'article 68.1 per a deixar fora de perill el règim establert en l'article 14 de la Llei 39/2015 respecte de les persones que no estiguen obligades a relacionar-se electrònicament amb l'Administració.

Això no impedeix que la Plataforma Urbanística Digital constituïsca la via ordinari de tramitació del procediment. En aquest cas, hauran de preveure's les mesures necessàries perquè les persones no obligades que opten per la presentació presencial puguen exercir efectivament aquest dret i perquè la documentació presentada s'incorpore a la Plataforma per la mateixa Administració. Així mateix, quan aquestes persones opten per utilitzar mitjans electrònics i requerisquen assistència, haurà de garantir-se la

prevista en els articles 12 i 16 de la Llei 39/2015, inclosa, quan siga procedent, l'actuació mitjançant funcionari habilitat en els termes establerts en aquella Llei.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**Als articles 69 a 71. Informes, resolució i cànon de les declaracions d'interés comunitari**

Els articles 69 a 71 regulen, respectivament, el règim dels informes sectorials, la resolució de la declaració d'interés comunitari i el cànon d'ús. L'Avantprojecte sotmés a dictamen incorpora les precisions necessàries sobre els terminis i efectes dels informes, el còmput del termini màxim per a resoldre i els criteris per a la bonificació del cànon.

La regulació resulta ajustada a la legislació bàsica de procediment administratiu.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 72. Duració de les declaracions d'interés comunitari**

L'article estableix, com a novetat respecte del TRLOTUP, que la declaració d'interés comunitari tindrà, com a regla general, caràcter permanent, reservant-se la seua duració temporal per a determinats supòsits. El TRLOTUP vigent estableix, per contra, una vigència temporal màxima de trenta anys.

Aquesta nova regulació projectada no resulta, per si mateixa, contrària a l'article 13.1 TRLSRU, perquè l'excepcionalitat prevista en aquest precepte es refereix a la legitimació d'usos específics en sòl rural i no exigeix necessàriament que la seua autorització siga temporal. En aquest sentit, la STC 25/2024, de 13 de febrer, recorda que correspon al legislador autonòmic "*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".*

Precisament per això, en atribuir-se ara a la DIC caràcter permanent, la llei projectada ha de preveure les conseqüències de la desaparició sobrevinguda de les circumstàncies que van justificar el seu atorgament. L'article 73 projectat regula l'extinció i la caducitat, però no estableix les causes ni el règim de la "revisió o pèrdua d'eficàcia" a la qual, no obstant això, al·ludeix expressament l'apartat 5.

Aquesta absència de previsió afecta al règim substantiu de subsistència d'un títol que legitima excepcionalment usos en sòl no urbanitzable i que passa a tindre duració indefinida, per la qual cosa haurien de regular-se els supòsits i el procediment de revisió o pèrdua d'eficàcia quan desapareguen les circumstàncies que van justificar l'atorgament o sobrevinguen altres incompatibles amb el seu manteniment.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A l'article 73. Extinció i caducitat de les declaracions d'interés comunitari**

L'article regula l'extinció per venciment de les DIC temporals i la caducitat per incompliment de les condicions i deures al fet que es trobe sotmesa la declaració.

No obstant això, ha de revisar-se l'apartat 2.d), que configura com a causa de caducitat *"l'incompliment de les condicions de desmantellament, reposició o restauració... derivades de l'extinció d'una declaració* (DIC) *atorgada amb caràcter temporal".* Si, conforme a l'apartat 1, la declaració ja s'ha extingit per venciment, l'incompliment posterior de tals obligacions no pot determinar la caducitat d'un títol ja extingit, sinó donar lloc a la seua exigència pels mecanismes legalment procedents.

Així mateix, en coherència amb el que s'ha observat de l'article 72, han de regular-se els pressupòsits i el procediment de la "revisió o pèrdua d'eficàcia" de la DIC a la qual al·ludeix l'apartat 5, actualment mancat de regulació.

Com que les dues qüestions afecten el règim substantiu d'eficàcia i extinció d'un títol que legitima usos excepcionals en sòl no urbanitzable, per raons de claredat i seguretat en l'aplicació de la norma projectada, aquestes observacions són de caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A l'article 74. Modificacions de les declaracions d'interés comunitari**

L'article regula les modificacions de les declaracions d'interés comunitari, distingeix les substancials de les no substancials i estableix els criteris i el procediment aplicables a aquestes últimes.

La regulació projectada delimita els dos supòsits i garanteix la intervenció de la conselleria competent, així com l'aplicació de les autoritzacions i controls sectorials que resulten exigibles.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Secció 5a. Els nuclis rurals tradicionals i les edificacions d'arquitectura tradicional.**

**A l'article 75. Delimitació, classificació i ordenació dels nuclis rurals tradicionals**

L'article defineix els nuclis rurals tradicionals atenent la seua antiguitat, grau de consolidació i valors arquitectònics, històrics, ambientals o paisatgístics. A més, estableix els criteris per a la seua delimitació i permet que la seua superfície es classifique com a sòl urbà consolidat, quan reunisca els requisits legalment exigits, o com a *"sòl no urbanitzable de nucli rural"*, l'ordenació del qual es remet a pla especial i per al qual s'estableix un límit a l'increment d'edificabilitat i del nombre de vivendes.

No obstant això, ha de coordinar-se l'apartat 3 amb l'article 54 projectat, perquè aquest últim únicament distingeix com a categories del sòl no urbanitzable el comú i el protegit i disposa que els nuclis rurals tradicionals podran delimitar-se "*amb independència de la seua categoria*". La posterior referència a un "*sòl no urbanitzable de nucli rural*" genera, per això, incertesa sobre si es pretén crear una tercera categoria de sòl no urbanitzable o establir un règim especial aplicable a àmbits inclosos en alguna de les dues categories previstes en l'article 54.

Procedeix, en conseqüència, harmonitzar els dos preceptes, determinant l'encaix del sòl *no urbanitzable de nucli rural* dins del sistema de classificació establert per la llei.

**A l'article 76. Reconstrucció d'edificacions d'arquitectura tradicional rural**

L'article regula la reconstrucció d'edificacions d'arquitectura tradicional rural anteriors a 1956, exigint que conserven una estructura recognoscible i establint, com a regla general, el respecte del seu volum i edificabilitat originaris, sense perjudici de les adaptacions imprescindibles i de les limitacions derivades de la legislació sectorial.

No obstant això, l'apartat 4, després d'establir com a límit màxim el volum original, remet al reglament la determinació de les condicions per a autoritzar increments de volum de fins a un 25%, sense fixar els pressupòsits substantius que justifiquen aquesta excepció.

En honor de l'adequada delimitació legal del règim urbanístic del sòl no urbanitzable, convindria que la mateixa llei determinara els supòsits o criteris

essencials que permeten autoritzar tals increments i reservara al reglament la seua concreció tècnica.

**Secció 6a. Ordres individualitzades de minimització i projectes d'obres públiques per a minimitzar impactes de grups o nuclis d'edificacions irregulars**

**A l'article 77. Ordres individualitzades de minimització**

L'article regula les ordres individualitzades de minimització aplicables a edificacions implantades irregularment en sòl no urbanitzable respecte de les quals ja no puga exercir-se la potestat de restabliment de la legalitat urbanística. Ara bé, de conformitat amb a l'esmentat precepte, fins al compliment de les mesures de minimització es prohibeixen les obres i l'ocupació o utilització efectiva, tant pel propietari com per tercers, podent imposar-se les actuacions estrictament necessàries per a garantir la seguretat, salubritat i integració paisatgística.

No obstant això, en relació amb l'incís "*ni autoritzar-se la seua ocupació o utilització efectiva, pel propietari o per tercers*" de l'apartat 1, convindria precisar les conseqüències de l'incompliment de la prohibició d'ocupació o utilització efectiva establida en l'esmentat apartat 1 i les mesures administratives procedents per a fer-la efectiva mentre no s'haja dictat i complit l'ordre de minimització.

**A l'article 78. Procediment per a dictar l'ordre individualitzada de minimització**

L'article regula el procediment per a dictar l'ordre individualitzada de minimització, que podrà iniciar-se d'ofici quan l'ajuntament aprecie un impacte territorial negatiu susceptible de minimització, o a instàncies del propietari, el qual haurà d'acompanyar un document tècnic justificatiu de les actuacions proposades.

La regulació hauria de completar-se amb les normes del procediment administratiu comú, en particular, les relatives a instrucció, contradicció, audiència i obligació de resoldre.

**A l'article 79. Efectes de l'ordre individualitzada de minimització**

L'article regula els efectes de l'ordre individualitzada de minimització, integrant les actuacions imposades en el deure de conservació i preveient les conseqüències del seu incompliment. Una vegada acreditat el seu compliment, limita les actuacions posteriors a les de conservació i manteniment i precisa que l'eventual autorització d'ocupació o utilització no

comporta la legalització urbanística de l'edificació ni habilita noves obres, usos, ampliacions o intensificacions incompatibles amb la seua situació.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 80. Projectes d'obres públiques per a minimitzar els impactes de grups o nuclis d'edificacions irregulars**

L'article permet aprovar i executar projectes d'obres públiques destinats a implantar els serveis bàsics i les actuacions mínimes d'accés i serveis viaris necessàries per a minimitzar els impactes de grups o nuclis d'edificacions irregulars.

L'apartat 1 disposa que *"el cost d'aquestes obres es repercutirà entre tots els propietaris afectats conforme a criteris objectius i proporcionats"*.

Aquesta repercussió troba cobertura, amb caràcter general, en l'article 16 del text refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana, que preveu entre els deures vinculats al sòl rural l'establiment i funcionament dels serveis derivats dels usos desenvolupats en aquest i, en els supòsits del seu apartat 2, el cost de les infraestructures de connexió amb les xarxes generals.

No obstant això, convindria precisar l'abast dels costos repercutibles. Quan les obres o infraestructures previstes en el projecte servisquen també a necessitats generals o produïsquen una utilitat que excedisca de la vinculada a la minimització, únicament haurà de repercutir-se als propietaris afectats la part del cost que els resulte objectivament imputable, conforme a criteris proporcionats.

Procedeix, per això, precisar l'apartat 1 en aquest sentit.

**TÍTOL III. Planejament urbanístic**

**Capítol I. Instruments de planejament**

**Secció 1a. Disposicions comunes**

**A l'article 81. Instruments de planejament urbanístic**

L'article enumera com a instruments el pla general, pla urbanístic simplificat, pla detallat, pla parcial, pla de reforma interior, catàleg de proteccions, pla especial i estudi de detall.

Suposa una reorganització del sistema del TRLOTUP. El seu article 14 distingeix actualment instruments supramunicipals i municipals i preveu,

entre aquests últims, el pla general estructural i els instruments d'ordenació detallada. La nova configuració entra plenament dins de la competència autonòmica en matèria d'urbanisme.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Als articles 82 i 83. Regles comunes sobre el contingut i la documentació del planejament**

Els articles 82 i 83 estableixen les regles comunes sobre el contingut i la documentació dels instruments de planejament. L'article 82 sotmet el seu contingut als principis de mínim contingut necessari, simplificació i proporcionalitat i delimita les exigències que poden imposar-se al planejament. I l'article 83 regula la documentació exigible, la seua possible omissió o agrupació i les regles per a resoldre discrepàncies entre els diferents documents del pla.

Dit això, l'article 82.4 disposa que les lleis autonòmiques sectorials que establisquen tràmits, estudis, documents o determinacions addicionals exigibles als instruments de planejament urbanístic *"hauran d'incorporar-los mitjançant modificació expressa d'aquesta llei".* Afegeix que tals exigències tampoc podran imposar-se per disposicions reglamentàries, instruccions, guies, protocols, informes sectorials o actes administratius, llevat que compten amb habilitació expressa en aquesta llei, en una altra norma amb rang de llei "que modifique expressament aquesta llei", en la legislació bàsica estatal o en el Dret de la Unió Europea.

La finalitat de concentrar en la legislació urbanística les exigències aplicables al planejament pot respondre a raons de seguretat jurídica, coordinació i bona tècnica normativa. No obstant això, l'exigència de modificació expressa d'aquesta llei no pot configurar-se com una condició per a l'aplicabilitat o eficàcia de les determinacions establides per una llei autonòmica posterior del mateix rang. Una llei ordinària no pot autovincular al legislador futur ni atribuir-se una especial resistència davant de lleis posteriors que no derive d'una norma superior.

Així resulta de la doctrina del Tribunal Constitucional. En aquest sentit, la STC 136/2011, de 13 de setembre, FJ 4, declara que les relacions entre lleis ordinàries, quan no es tracte de matèries constitucionalment reservades a una específica classe de llei, es regeixen pel criteri de successió temporal, *lex posterior derogat priori*, "*de modo tal que cualquier ley posterior del mismo rango puede abordar su regulación*". El Tribunal afegeix que no existeix obstacle constitucional per a aplicar aquest criteri "*a las relaciones entre leyes del mismo rango y naturaleza*" i recorda, d'acord amb l'article 2.2 del Codi Civil, que la derogació no sols tindrà l'abast expressament disposat, sinó que

s'estendrà a allò que, en la nova llei, sobre la mateixa matèria, resulte incompatible amb l'anterior.

En el mateix sentit, la STC 51/2018, recollint la doctrina de la STC 56/2016, FJ 3, parteix de la premissa que *"el legislador del passat no pot vincular al legislador del futur"*, per la qual cosa el principi de seguretat jurídica no pot conduir a la congelació o petrificació de l'ordenament.

Per consegüent, la incorporació de les noves exigències sectorials mitjançant modificació expressa de la Llei del Sòl pot establir-se com a directriu de tècnica normativa, però el seu incompliment no pot determinar que una exigència vàlidament establida per una llei autonòmica posterior resulte inaplicable o ineficaç.

Aquesta conclusió es projecta, així mateix, sobre l'article 83.2 projectat, que permet ometre documents, apartats o continguts quan no tinguen caràcter preceptiu conforme a aquesta llei, a la normativa bàsica estatal o al Dret de la Unió Europea. L'enumeració resulta adequada, perquè una llei autonòmica diferent de la Llei del Sòl pot establir vàlidament noves exigències aplicables al planejament.

Procedeix, per tant, modificar l'article 82.4, de manera que la modificació expressa de la Llei del Sòl puga operar com a directriu de tècnica normativa, però no com a condició per a l'aplicació o eficàcia d'una llei autonòmica posterior.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**Als articles 84 a 86. Suport digital i ordenació urbanística**

Els articles 84 a 86 regulen, respectivament, el suport digital i la tramitació electrònica del planejament, l'ordenació directiva i estructural i l'ordenació detallada, delimitant les determinacions pròpies de cada nivell d'ordenació.

La regulació es considera adequada i, en particular, la tramitació electrònica prevista en l'article 84 queda expressament sotmesa a la legislació de procediment administratiu comú, preservant el règim establert en l'article 14 de la Llei 39/2015.

No s'hi formula cap objecció jurídica

**A l'article 87. Reserva per a vivenda protegida**

L'article 87 regula la reserva de vivenda subjecta a protecció pública, remetent amb caràcter general als percentatges mínims establerts per la legislació bàsica estatal.

No obstant això, l'apartat 4.c) estableix, en termes incondicionats, que queden exempts d'aquesta reserva «*els plans urbanístics simplificats*». Aquesta previsió ha de coordinar-se amb l'article 113.4 projectat, que condiciona l'exempció al fet que el pla justifique la inexistència de necessitat acreditada de vivenda protegida al municipi i deixa expressament fora de perill el que disposa la legislació bàsica estatal per a les actuacions de nova urbanització.

Procedeix, per tant, matisar l'article 87.4.c), mitjançant remissió a l'article 113.4 o incorporant directament les seues condicions, de manera que no puga interpretar-se que els plans urbanístics simplificats queden exempts de la reserva de vivenda protegida pel sol fet d'utilitzar aquest instrument de planejament.

**A l'article 88. Les ordenances municipals**

L'article regula les ordenances municipals de construcció, edificació i urbanització, delimitant el seu contingut respecte del planejament i de la normativa sectorial supramunicipal.

La regulació resulta compatible amb la potestat reglamentària municipal i remet correctament la seua aprovació, publicació i entrada en vigor a la legislació de règim local.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Secció 2a. El pla general**

**Als articles 89 a 95. El pla general**

Els articles 89 a 95 regulen la definició i abast del pla general, les seues determinacions en les diferents classes de sòl, la configuració de la xarxa primària i la seua documentació. La regulació diferencia l'ordenació estructural de la detallada i reserva al pla general la definició del model urbanístic municipal.

En particular, l'article 94 inclou correctament en la xarxa primària els elements d'abast municipal o local que, per la seua funció, capacitat, posició o especialització, tinguen caràcter estructurant.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Secció 3a. El pla detallat**

**A l'article 96. Concepte i abast**

El precepte regula el pla detallat, al qual correspon establir l'ordenació detallada del sòl urbà, admetent determinats ajustos en la seua delimitació i l'ordenació d'àmbits de sòl urbanitzable vinculats al sòl urbà.

Ara bé, l'apartat 2 permet al pla detallat ajustar la delimitació del sòl urbà prevista en el pla general, sempre que l'ajust siga menor i no comporte una *"alteració substancial de la classificació del sòl"*.

L'expressió "alteració substancial" resulta imprecisa, perquè podria interpretar-se, *a contrari*, com a habilitació per a introduir mitjançant el pla detallat alteracions no substancials de la classificació, quan aquesta constitueix una determinació mateixa de l'ordenació estructural.

Procedeix, per això, suprimir el qualificatiu "substancial" referit a la classificació del sòl, diferenciant inequívocament el mer ajust tècnic de la seua delimitació de qualsevol modificació de la classificació, que haurà d'efectuar-se mitjançant l'instrument de planejament i el procediment corresponents.

**Als articles 97 i 98. Reserves de sòls dotacionals, estàndard i documentació**

L'article 97 regula les reserves dotacionals i els estàndards aplicables al pla detallat, així com els efectes dels increments d'edificabilitat, densitat o intensitat d'ús; i l'article 98 determina la documentació que ha d'integrar aquest instrument.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Secció 4a. El pla parcial**

**A l'article 99. Concepte i abast**

L'article regula el pla parcial com a instrument per al desenvolupament i l'ordenació detallada del sòl urbanitzable, atribuint-li la delimitació definitiva del sector, de l'àrea de repartiment i la determinació de l'aprofitament tipus. Així mateix, permet determinats ajustos de la delimitació prevista pel pla general, sempre dins de l'àmbit de sòl urbanitzable delimitat i amb respecte a l'ús bàsic i als criteris establerts per aquell.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 100. Reserves de sòls dotacionals i estàndard**

L'article regula els estàndards dotacionals i de qualitat urbana dels plans parcials, la reserva de vivenda protegida i l'adscripció al sector dels terrenys de la xarxa primària que li corresponguen.

En particular, l'apartat 1.b) disposa que *"En sectors de sòl urbanitzable d'ús industrial o terciari, es destinarà a zones verdes públiques, com a mínim, el 10 % de la superfície del sector, i a equipaments públics, com a mínim, el 5 %. Reglamentàriament podran establir-se criteris i condicions per a la minoració de la reserva d'equipaments en actuacions amb superfície superior a 100 hectàrees, amb justificació prèvia de la suficiència dotacional. En municipis inclosos en el sistema rural, podrà autoritzar-se motivadament la minoració de l'estàndard de dotacions locals, atenent la demanda dotacional acreditada i l'existència de dotacions computables en l'entorn.".*

La previsió relativa als municipis inclosos en el sistema rural no determina amb suficient precisió quina reserva pot minorar-se ni el límit d'aquesta minoració. En particular, no queda clar si l'expressió «estàndard de dotacions locals» permet reduir únicament el 5% corresponent a equipaments o també el mínim del 10% establert per a zones verdes.

Aquesta indeterminació contrasta amb el TRLOTUP vigent, que, després d'establir els mateixos percentatges, concreta que en els municipis pertanyents al sistema rural «es podrà eximir el 5% de superfície destinada a dotacions públiques».

Procedeix, per això, precisar quina reserva o reserves poden minorar-se en els municipis inclosos en el sistema rural i establir el límit d'aquesta minoració.

**A l'article 101. Documentació**

L'article determina la documentació del pla parcial, comprenent les memòries d'informació i justificació, la documentació econòmica quan siga procedent, els plans, les normes urbanístiques, les fitxes de gestió i la documentació ambiental i sectorial exigible.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Secció 5a. El pla de reforma interior**

**A l'article 102. Concepte i abast**

El precepte configura el pla de reforma interior com a instrument d'ordenació detallada del sòl urbà, tant per a desenvolupar àmbits remesos a

aquest instrument pel pla detallat com per a ordenar actuacions de rehabilitació, renovació i regeneració urbana, encara que no estigueren prèviament previstes en aquell. Així mateix, permet articular en un mateix àmbit unitats d'execució, actuacions de gestió aïllada, actuacions edificatòries i actuacions de dotació.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 103. El pla de reforma interior per a actuacions de rehabilitació, renovació i regeneració urbana**

El precepte estableix les determinacions específiques dels plans de reforma interior destinats a actuacions de rehabilitació, renovació i regeneració urbana, permetent que el seu àmbit siga discontinu i que comprenga, quan resulte necessari, intervencions de demolició, renovació o substitució, així com una extensió raonable de les trames urbanes existents sobre terrenys classificats com a sòl urbà de la seua perifèria immediata.

Com a millora de tècnica normativa, caldria precisar la referència continguda en l'apartat 1.a) a l'aprofitament atribuït per el "planejament anterior" i substituir-la per "ordenació urbanística anteriorment vigent" o expressió equivalent.

Així, si sobre un àmbit s'haguera aprovat inicialment un determinat instrument de planejament i aquest haguera sigut posteriorment modificat, l'expressió «planejament anterior» podria suscitar el dubte de si la referència s'efectua a l'instrument originari o a l'ordenació resultant de la seua última modificació. L'expressió "ordenació urbanística anteriorment vigent" permet expressar amb major precisió que s'ha d'atendre a l'ordenació aplicable immediatament abans de la nova ordenació establida pel pla de reforma interior.

Per això, se suggereix valorar aquesta substitució.

**A l'article 104. Documentació**

L'article determina la documentació integrant del pla de reforma interior, comprenent les memòries informativa i justificativa, l'informe de sostenibilitat econòmica i la memòria de viabilitat quan procedisquen, els plans d'informació i ordenació, les normes urbanístiques, les fitxes de gestió, la documentació ambiental i la resta de estudis sectorials exigibles, així com el resum executiu.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

## Secció 6a. El catàleg de proteccions

### A l'article 105. Concepte i abast

L'article 105 regula el catàleg de proteccions com a instrument d'ordenació urbanística municipal destinat a identificar els elements territorials, espais o béns immobles que, pels seus valors culturals, naturals, paisatgístics o altres, requerisquen un règim específic de conservació, protecció o posada en valor.

La configuració d'aquest instrument ha de posar-se en relació amb la distribució entre ordenació directiva i estructural i ordenació detallada establida pel mateix Avantprojecte.

Així, l'article 85.1 disposa que *"el pla general establirà l'ordenació urbanística de caràcter directiu i estructural del municipi*", mentre que l'article 86.1 estableix que "*l'ordenació urbanística detallada s'establirà, en els termes que establix esta llei, en els plans detallats, els plans parcials, els plans de reforma interior, els catàlegs, els plans especials i els estudis de detall*". Per consegüent, l'Avantprojecte atribueix al pla general l'ordenació directiva i estructural i inclou expressament els catàlegs entre els instruments mitjançant els quals s'estableix l'ordenació detallada.

Aquesta regulació presenta, no obstant això, una falta de coordinació amb la Llei 4/1998, d'11 de juny, del patrimoni cultural valencià, que atribueix expressament naturalesa estructural a determinades determinacions relatives als béns integrants del patrimoni cultural.

En particular, respecte dels Béns d'Interés Cultural (BIC), l'article 34.1 de la Llei 4/1998 disposa que *"en tot cas, els béns immobles així declarats, els entorns de protecció que puguen correspondre'ls, i els seus corresponents instruments de regulació urbanística, formaran part de l'ordenació estructural del planejament municipal".*

Així mateix, l'apartat 8 de l'esmentat article confirma la coexistència de la integració en l'ordenació estructural i de la inclusió en el catàleg, en establir que la declaració d'interés cultural d'un immoble determina per a l'Ajuntament l'obligació de *"incloure'l en l'ordenació estructural del seu planejament i en el corresponent Catàleg de Béns i Espais Protegits".*

El mateix succeeix respecte dels Béns Immobles de Rellevància Local (BRL). L'article 46.1 de la Llei 4/1998, després d'exigir la seua inclusió en els corresponents catàlegs de béns i espais protegits, estableix expressament que «tals béns i la seua normativa de protecció formaran part de l'ordenació estructural del planejament municipal».

La legislació urbanística vigent conté una previsió específica dirigida a coordinar les dues categories. Així, l'article 42.6 del TRLOTUP estableix, a l'efecte de la secció de patrimoni cultural del catàleg, que *"es considera que conforma l'ordenació estructural els béns integrants de l'Inventari General del Patrimoni Cultural Valencià, que inclou els Béns d'Interés Cultural i els Béns de Rellevància Local".* Aquesta previsió permet articular l'autonomia del catàleg com a instrument específic amb el caràcter estructural que la legislació de patrimoni cultural atribueix a determinades determinacions contingudes en aquest.

L'article 105 de l'Avantprojecte no conté una previsió equivalent i, alhora, l'article 86 inclou expressament els catàlegs entre els instruments mitjançant els quals s'estableix l'ordenació detallada. Es genera, per tant, una indeterminació sobre la naturalesa i de l'encaix en el nou sistema de planejament d'aquelles determinacions del catàleg a les quals la Llei 4/1998 atribueix expressament caràcter estructural.

Aquesta qüestió no imposa necessàriament integrar materialment la totalitat del catàleg en el pla general, ja que l'autonomia documental del catàleg és compatible amb el fet que concretes determinacions contingudes en aquest tinguen naturalesa estructural. El que ha de garantir-se és que la configuració del Catàleg, com a instrument mitjançant el qual s'estableix l'ordenació detallada, es coordine amb el caràcter estructural que la legislació de patrimoni cultural atribueix a determinades determinacions relatives als BIC i BRL, de manera que puga identificar-se inequívocament la seua naturalesa i règim jurídic.

Per això, ha de revisar-se la regulació projectada per a coordinar els articles 85, 86 i 105 de l'Avantprojecte amb els articles 34 i 46 de la Llei 4/1998, bé preservant expressament el caràcter estructural que aquesta atribueix a les corresponents determinacions patrimonials, bé procedint a la modificació expressa de la legislació de patrimoni cultural si la voluntat del legislador és alterar aquest règim.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A l'article 106. Documentació**

L'article 106 estableix la documentació mínima del catàleg de proteccions, incloent-hi les memòries d'informació i justificació, les fitxes individualitzades dels elements catalogats, la documentació gràfica i els annexos que resulten exigibles. Així mateix, la seua lletra e) preveu expressament la incorporació, quan siga procedent, d'"els documents expressament exigits per la legislació aplicable", inclosa la documentació ambiental i els informes sectorials específics.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Secció 7a. El pla especial**

**A l'article 107. Concepte i abast**

L'article 107 regula les finalitats dels plans especials i la seua capacitat per a modificar les determinacions d'altres instruments de planejament, inclòs el pla general, en els termes i amb l'abast previstos en la mateixa llei.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 108. Pla especial d'iniciativa pública per a vivenda protegida**

Aquest precepte projectat regula els plans especials d'iniciativa pública destinats a incrementar l'oferta de vivenda, establint, entre altres determinacions, una reserva mínima del 50% de l'edificabilitat residencial per a vivenda protegida i determinades previsions per a garantir la seua execució.

Ara bé, l'apartat 4 exigeix que el pla especial incorpore "almenys, un programa d'actuació amb previsions temporals", mentre que l'apartat 6 estableix que "l'execució es realitzarà preferentment per expropiació".

Cal tindre en compte que l'article 178.1 projectat defineix els "programes d'actuació" com a instruments de gestió "pels propietaris, cooperació i agent urbanitzador", sense incloure l'expropiació. Aquesta distinció es confirma l'article 177 projectat, que regula aquesta última com un sistema d'actuació diferent.

Per això, ha d'aclarir-se l'article 108.4, ja que no resulta coherent exigir en tot cas un programa d'actuació quan el sistema preferent d'execució és l'expropiació. Si únicament es pretén exigir una programació temporal de l'execució, hauria de substituir-se l'expressió "programa d'actuació" per una altra que evite la seua confusió amb l'instrument específicament regulat en l'article 178.

**A l'article 109. Documentació**

Aquest article regula la documentació dels plans especials, comprenent la memòria informativa i justificativa, la documentació econòmica quan siga procedent, els plans i normes urbanístiques, els annexos ambientals i sectorials exigibles i el resum executiu previst en la legislació bàsica estatal.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Secció 8a. L'estudi de detall**

**A l'article 110. Concepte i abast**

El precepte delimita l'abast dels estudis de detall i impedeix que alteren la zonificació o els usos, incrementen l'aprofitament urbanístic o modifiquen els paràmetres màxims establerts pel planejament del qual deriven.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 111. Documentació**

Aquest article determina la documentació mínima dels estudis de detall. No obstant això, cal tindre en compte que l'article 25.3 del text refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana exigeix que en els procediments d'aprovació o alteració dels instruments d'ordenació urbanística la documentació sotmesa a informació pública incloga un resum executiu expressiu de l'àmbit i abast de l'alteració projectada.

Com que els estudis de detall se sotmeten a informació pública d'acord amb l'article 135 de l'Avantprojecte, es recomana incloure expressament aquest resum executiu entre la documentació prevista en l'article 111, com es fa respecte d'altres instruments de planejament, i això sense perjudici que l'expressió *"almenys"* que empra l'esmentat article permeta integrar aquesta exigència derivada directament de la legislació bàsica estatal.

**Secció 9a. El pla urbanístic simplificat**

**Als articles 112 a 114. Pla urbanístic simplificat, contingut i documentació.**

Els articles 112 a 114 regulen el pla urbanístic simplificat, aplicable als municipis de menys de 1.000 habitants i als declarats en risc de despoblació, determinant el seu abast, contingut i documentació. L'instrument integra en un únic pla l'ordenació directiva i estructural i l'ordenació detallada del municipi.

El text examinat exigeix justificar la suficiència de les zones verdes i condiciona l'absència de reserva de vivenda protegida a la inexistència de necessitat acreditada, deixant expressament fora de perill el que disposa la legislació bàsica estatal per a les actuacions de nova urbanització.

La documentació prevista en l'article 114 resulta així mateix suficient, en incorporar les exigències ambientals, sectorials i econòmiques que resulten

legalment procedents, així com el resum executiu exigit per la legislació bàsica estatal.

No s'hi formula cap objecció jurídica als articles 112 a 114.

**Capítol II. Tramitació, aprovació i vigència dels instruments de planejament.**

**Secció 1a. Competències**

**A l'article 115. Administracions competents per a formular i aprovar els plans**

L'article distribueix la competència per a l'aprovació definitiva dels diferents instruments de planejament en funció del seu contingut estructural o detallat. L'observació formulada per l'Advocacia General respecte de l'anterior redacció relativa al pla urbanístic simplificat ha sigut atesa en la versió examinada, que diferencia amb claredat entre l'aprovació del pla complet i la de les seues modificacions.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 116. Plans subjectes a avaluació ambiental**

Aquest article regula quins instruments de planejament urbanístic estan subjectes a avaluació ambiental estratègica i si aquesta ha de tramitar-se pel procediment ordinari o simplificat, excloent d'aquesta avaluació als estudis de detall

L'apartat 2 estableix amb caràcter general el sotmetiment al procediment simplificat de les modificacions del pla general, de la resta d'instruments de planejament urbanístic i de les seues modificacions.

Per les raons exposades en la consideració general relativa a l'avaluació ambiental estratègica, el precepte ha de deixar fora de perill els supòsits en els quals resulte directament exigible l'avaluació ambiental estratègica ordinària d'acord amb l'article 6.1 de la Llei 21/2013.

Aquesta observació, com s'ha dit, té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A l'article 117. L'òrgan ambiental**

L'article 117 atribueix les funcions d'òrgan ambiental a l'Administració autonòmica quan l'aprovació definitiva de l'instrument siga autonòmica i a l'ajuntament quan siga municipal, exigint en tot cas independència,

imparcialitat i separació funcional respecte de l'òrgan substantiu i preveient mecanismes de cooperació quan el municipi manque de mitjans suficients.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Secció 2a. La tramitació del planejament general**

**Als articles 118 a 121. Promoció del pla general, consulta prèvia, col·laboració administrativa, elaboració d'esborrany, aprovació definitiva.**

Els articles 118 a 121 regulen la promoció del pla general, la consulta pública prèvia, la col·laboració interadministrativa i l'inici de l'avaluació ambiental estratègica ordinària. La versió examinada articula aquestes actuacions de manera compatible amb la legislació urbanística, ambiental i de procediment administratiu aplicable.

No s'hi formula cap objecció jurídica als articles 118 a 121.

**A l'article 122. Aprovació inicial i informació al públic**

El precepte regula la informació pública i les consultes sobre la versió inicial del pla general i l'estudi ambiental estratègic.

L'apartat 4 preveu la sol·licitud d'*"els informes preceptius de les administracions sectorials afectades que resulten necessaris"*. Aquesta previsió no comprén expressament les consultes que l'article 22 de la Llei 21/2013 exigeix realitzar, simultàniament a la informació pública, a les administracions públiques afectades i a les persones interessades prèviament consultades.

Encara que aquest tràmit resulta directament exigible per la legislació bàsica estatal, convindria incorporar-lo a l'article 122 per evitar que la sol·licitud d'informes sectorials puga confondre's amb les consultes pròpies de l'avaluació ambiental estratègica.

**A l'article 123. Regles especials en relació amb l'emissió d'informes sectorials**

L'article regula la sol·licitud, abast, termini i efectes dels informes sectorials i deixa expressament fora de perill el règim establert per la legislació específica per als informes de l'Administració General de l'Estat.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 124. Sol·licitud de col·laboració autonòmica en l'emissió dels informes sectorials**

L'apartat 2 permet que, dins del mecanisme de col·laboració previst per als informes autonòmics i locals no emesos en termini, l'informe puga formular-se "en (la reunió) de manera verbal".

Aquesta possibilitat resulta admissible com a tècnica de cooperació interadministrativa. No obstant això, l'article 80.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, estableix que els informes seran emesos per mitjans electrònics i amb els requisits previstos en l'article 26. Per això, quan excepcionalment l'informe es formule verbalment, ha de garantir-se la seua documentació i incorporació a l'expedient administratiu.

Es recomana, en conseqüència, precisar que el contingut de l'informe emés verbalment es recollirà íntegrament en l'acta i s'incorporarà a l'expedient, garantia que, a més, es troba prevista en la regulació vigent del TRLOTUP.

**Als articles 125 a 130. Nou tràmit d'informació pública per modificacions substancials, declaració ambiental estratègica, etc.**

Els articles 125 a 130 regulen les modificacions substancials posteriors a la informació pública, la remissió de l'expedient a l'òrgan ambiental, la declaració ambiental estratègica i les fases d'aprovació provisional i definitiva del pla general.

En particular, l'article 126 incorpora en la versió examinada la documentació que ha d'integrar l'expedient d'avaluació ambiental estratègica remés a l'òrgan ambiental.

No s'hi formula cap objecció jurídica als articles 125 a 130.

**A l'article 131. Especialitats en la tramitació del pla urbanístic simplificat**

El text examinat precisa que l'òrgan ambiental determinarà, *"d'acord amb la legislació d'avaluació ambiental"*, si el pla urbanístic simplificat ha de sotmetre's a avaluació ambiental estratègica ordinària o simplificada, quedant així l'aplicació de l'un o l'altre procediment subjecta als pressupostos establerts per la legislació estatal d'avaluació ambiental.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Secció 3a. Tramitació del planejament de desenvolupament**

**Als articles 132 i 133. Tramitació del pla detallat, dels plans parcials, de reforma interior i dels catàlegs**

Els articles 132 i 133 estableixen les especialitats procedimentals aplicables a aquests instruments. Les qüestions advertides per l'Advocacia General que requerien correcció han sigut adequadament ateses en la versió examinada, sense que s'aprecien altres contradiccions amb l'ordenament jurídic.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 134. Tramitació dels plans especials**

L'article 134.b) atribueix al Ple municipal l'aprovació definitiva dels «plans especials d'àmbit municipal proposats per l'ajuntament».

Aquesta previsió entra en contradicció amb l'article 115.1.d) del mateix Avantprojecte, que atribueix a l'Administració autonòmica l'aprovació definitiva dels plans especials d'àmbit municipal quan alteren determinacions del pla general. Així, un pla especial municipal promogut per l'ajuntament que modifique el pla general quedaria sotmés simultàniament a dues regles diferents de competència.

En conseqüència, ha de modificar-se l'article 134.b) per a deixar expressament fora de perill el supòsit previst en l'article 115.1.d) i determinar de manera inequívoca l'òrgan competent per a l'aprovació definitiva.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A l'article 135. Tramitació dels estudis de detall**

El text examinat concreta adequadament els particulars legitimats per a formular estudis de detall, atenent l'observació formulada per l'Advocacia General.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 136. Disposicions comunes relacionades amb l'aplicació del procediment d'avaluació ambiental**

L'apartat 1 estableix que en els plans urbanístics de desenvolupament i les modificacions puntuals del pla general *"se seguirà el procediment*

*simplificat d'avaluació ambiental",* permetent que posteriorment l'òrgan ambiental determine el seu sotmetiment a avaluació ordinària.

Per les raons exposades en la consideració general, ha d'adequar-se aquest apartat perquè el procediment aplicable siga el que corresponga conforme a la legislació bàsica estatal i quede fora de perill el sotmetiment directe a avaluació ambiental estratègica ordinària quan resulte exigible.

Aquesta observació té, com s'ha dit, caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

D'altra banda, l'apartat 2 circumscriu les consultes ambientals a les administracions afectades. Hauria de completar-se la previsió incloent a les persones interessades, de conformitat amb l'article 30 de la Llei 21/2013 i per les raons exposades en la consideració general.

**Secció 4a. Previsions addicionals sobre la formulació, aprovació, suspensió i modificació dels plans.**

**Als articles 137. Iniciativa particular en el planejament**

El precepte regula la iniciativa particular en el planejament urbanístic.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 138. Suspensió de l'atorgament de llicències**

El precepte regula la suspensió dels títols habilitadors durant l'elaboració o modificació del planejament, amb la finalitat d'evitar que la nova ordenació quede condicionada per actuacions realitzades a l'empara de la regulació encara vigent.

L'apartat 1 permet estendre la suspensió, a més de les llicències i declaracions responsables expressament esmentades, a *"les altres que estime procedent"*. Aquesta expressió resulta excessivament indeterminada tractant-se d'una mesura que limita temporalment l'exercici de facultats urbanístiques. Hauria de precisar-se quins títols o actuacions poden quedar afectats i vincular la seua suspensió a la seua possible incompatibilitat amb l'ordenació en elaboració per evitar una habilitació genèrica a l'Administració.

Així mateix, l'apartat 5 reconeix la indemnització del cost del projecte i la devolució dels tributs i càrregues corresponents a sol·licituds anteriors a la suspensió que hagueren hagut de ser estimades conforme a l'ordenació vigent. Convé completar aquesta previsió indicant que la indemnització de qualssevol altres perjudicis derivats de l'alteració del planejament procedirà

únicament en els supòsits previstos per la legislació estatal de sòl, com estableix actualment l'article 69.2 del TRLOTUP.

D'altra banda, hauria de precisar-se el règim aplicable a les declaracions responsables, atesa la seua diferent naturalesa respecte de les llicències. Mentre la llicència requereix un acte administratiu d'atorgament, la declaració responsable desplega els efectes que legalment li corresponen des de la seua presentació, sense necessitat de resolució administrativa prèvia. Per això, ha de determinar-se amb claredat quins efectes produeix sobre aquestes declaracions la suspensió acordada i quin és el règim de les presentades amb anterioritat. Així mateix, hauria d'adequar-se el títol de l'article, actualment referit únicament a la *"Suspensió de l'atorgament de llicències"*, perquè comprenga també les declaracions responsables a les quals expressament s'estén la seua regulació.

**A l'article 139. Modificacions dels plans**

L'article 139 regula el règim de modificació dels plans urbanístics, determinant el seu procediment, documentació i informes exigibles. Així mateix, exigeix dictamen previ del CJC quan s'altere la zonificació o l'ús urbanístic de zones verdes o espais lliures.

Ara bé, l'apartat 3 disposa que, juntament amb la memòria justificativa de la modificació, "*només s'aportaran els documents indispensables i proporcionats a fi de la modificació*".

Cal tindre en compte que l'article 70 ter.3 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, exigeix, per a determinades alteracions de l'ordenació urbanística que incrementen l'edificabilitat o densitat o modifiquen els usos del sòl, que conste en l'expedient la identitat dels propietaris o titulars d'altres drets reals sobre les finques afectades durant els cinc anys anteriors a la seua iniciació.

Encara que aquesta exigència resulta directament aplicable, la utilització del terme "només" pot conferir al precepte una aparença d'exclusivitat. Es recomana afegir que la documentació prevista s'entén sense perjudici d'aquella altra que resulte exigible per la legislació bàsica estatal.

**Als articles 140 i 141. Modificacions amb increment d'edificabilitat, densitat o intensitat d'ús i publicació del planejament**

Els preceptes regulen, respectivament, les exigències aplicables a les modificacions del planejament que incrementen l'edificabilitat, densitat o intensitat d'ús i la publicació dels instruments de planejament, sense que s'aprecien contradiccions amb l'ordenament jurídic.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 142. Vigència i efectes de l'aprovació dels plans**

L'apartat 1 estableix que «els plans seran executius i entraran en vigor l'endemà de la publicació de l'acord d'aprovació en el butlletí oficial de la província», afegint a continuació que «les normes urbanístiques dels plans municipals entraran en vigor conforme al que preveu la legislació reguladora de les bases del règim local».

A l'efecte de major claredat, es recomana substituir l'apartat 1 per una redacció com la següent: *"1. Els plans seran executius i entraran en vigor una vegada complits els requisits de publicació exigits per la legislació aplicable. En el cas dels plans, si l'aprovació definitiva correspon a les entitats locals, l'entrada en vigor es produirà conforme al que preveu la legislació reguladora de les bases del règim local".*

**Als articles 143 a 145. Edificacions i usos disconformes, absència de planejament i Registre de Planejament**

Els preceptes regulen, respectivament, les edificacions i usos preexistents disconformes amb la nova ordenació, el règim aplicable en absència de planejament i el Registre Autonòmic d'Instruments de Planejament Urbanístic, sense que s'aprecien contradiccions rellevants amb l'ordenament jurídic.

No s'hi formula objecció jurídica.

**A l'article 146. Textos consolidats**

El precepte regula l'elaboració i actualització pels municipis de textos consolidats dels instruments d'ordenació urbanística vigents i precisa el seu caràcter exclusivament informatiu i tècnic i la prevalença, en cas de discrepància, dels instruments originaris i de les seues innovacions aprovades i publicades.

No s'hi formula cap observació.

## TÍTOL IV. Gestió urbanística

### Capítol I. Disposicions generals

#### Secció 1a. Criteris generals

**Als articles 147 i 148. L'execució urbanística, pressupostos i modalitats.**

Aquests articles regulen el concepte, les competències, els pressupostos i les modalitats de l'execució urbanística, així com la possible simultaneïtat de les obres d'urbanització i edificació.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

#### Secció 2a. La reparcel·lació

**Als articles 149 a 151. Reparcel·lació, modalitats i àmbit de la reparcel·lació, etc.**

Els articles 149 a 151 regulen el concepte, finalitat i modalitats de la reparcel·lació, la delimitació del seu àmbit i els drets dels propietaris afectats, conforme als principis d'equidistribució i proporcionalitat.

En particular, l'article 150 permet que l'àrea reparcel·lable siga discontínua o no coincidisca amb la unitat d'execució, però exigeix la justificació d'aquesta delimitació i que, quan existisquen diverses reparcel·lacions en una mateixa unitat, el seu resultat conjunt respecte els drets que correspondrien als afectats en un únic expedient.

L'article 151 concreta la proporcionalitat de les adjudicacions i estableix determinades regles especials, entre aquestes l'aplicable a actuacions públiques autonòmiques destinades a vivenda protegida o altres usos d'interés social, exigint equivalència entre el valor de les parcel·les adjudicades i els costos d'urbanització satisfets amb aquestes.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 152. Tractament dels béns de domini públic**

El precepte regula el tractament reparcel·latori dels béns de domini públic inclosos en l'àmbit, diferenciant segons la seua forma d'obtenció i l'Administració titular.

No obstant això, l'apartat 4 permet continuar la reparcel·lació mentre es tramita la mutació demanial o desafectació de béns pertanyents a una Administració diferent de l'actuant.

En relació amb això, hauria de precisar-se que la continuació i aprovació, si és el cas, de la reparcel·lació no prejutgen el resultat del procediment patrimonial ni produeixen, per si soles, el canvi de destinació o l'ocupació del bé abans que s'haja acordat vàlidament la corresponent mutació demanial o desafectació, tal i com es desprèn de l'article 163.5 segon paràgraf projectat.

**Als articles 153 a 156. Valoració de béns i drets, regles per a distribuir les adjudicacions, etc.**

L'article 153 regula la valoració de béns i drets afectats; el 154, les regles de distribució de les adjudicacions; el 155, les especialitats aplicables als proindivisos; i el 156, les conseqüències de l'exercici del dret del propietari a no participar en l'actuació quan legalment procedisca.

Les opcions adoptades responen a la configuració legal de l'equidistribució i no s'aprecia contradicció amb la legislació bàsica estatal.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 157. Identificació i titularitat de finques, béns i drets afectats**

L'article regula la identificació de les finques, béns, drets i titulars afectats per la reparcel·lació, així com el deure d'aportar els títols i declarar les situacions jurídiques que els afecten. Així mateix, estableix la prevalença dels mesuraments reals sobre les descripcions documentals que contradiguen la realitat física.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Als articles 158 a 161. Titularitats dubtoses o desconegudes, identificació registral, liquidació i contingut del projecte de reparcel·lació**

Els articles 158 a 161 regulen diversos aspectes instrumentals de la reparcel·lació relatius al tractament de les titularitats dubtoses, litigioses o desconegudes, la identificació registral de les finques, els comptes de liquidació provisional i definitiva i el contingut documental del projecte.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 162. Tramitació de la reparcel·lació forçosa**

L'article regula la tramitació i aprovació de la reparcel·lació forçosa i estableix la iniciació mitjançant l'acord de sotmetiment a informació pública, els tràmits d'audiència i publicitat i el termini per a la seua aprovació.

L'apartat 2 fixa un termini de tres mesos per a aprovar el projecte de reparcel·lació, computat des de la finalització del tràmit d'informació pública. Aquesta previsió no s'ajusta a l'article 21.3.a) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, conforme al qual, en els procediments iniciats d'ofici, el termini màxim per a resoldre es computa des de la data de l'acord d'iniciació. Atés que el mateix apartat 1 situa la iniciació del procediment en l'acord de sotmetiment del projecte a informació pública, el termini ha de computar-se des d'aquest acord.

D'altra banda, hauria de reconsiderar-se el termini de tres mesos previst en la norma projectada per a l'aprovació del projecte, perquè pot resultar insuficient si, com s'ha assenyalat, el seu còmput s'inicia des de l'adopció de l'acord d'inici, tenint en compte les actuacions d'instrucció que han de substanciar-se abans que puga recaure la corresponent resolució.

Ha de revisar-se igualment la previsió segons la qual el transcurs del termini *"no determinarà per si mateix la caducitat del procediment"*. L'expressió *"per si mateix"* introdueix incertesa sobre els efectes jurídics del venciment, perquè sembla admetre que la caducitat poguera produir-se per la concurrència d'altres circumstàncies que el precepte no identifica. Conforme a la doctrina establida pel Tribunal Suprem respecte dels projectes de reparcel·lació (STS 476/2026, de 20 d'abril), el règim de caducitat de l'article 25.1.b) de la Llei 39/2015 no resulta aplicable a aquests procediments. Procedeix, per tant, establir de manera clara els efectes del transcurs del termini, així com suprimir o clarificar l'expressió "*per si mateix*".

Finalment, el mateix apartat permet ampliar fins a la meitat el termini màxim per a resoldre quan l'entitat de les al·legacions o la necessitat d'introduir modificacions rellevants impedisquen raonablement resoldre en termini. En tractar-se de l'ampliació del termini màxim per a resoldre i notificar, i no de l'ampliació d'un termini corresponent a un concret tràmit, aquesta previsió ha d'acomodar-se a l'article 23 de la Llei 39/2015, que estableix específicament els pressupòsits i requisits per a acordar excepcionalment aquesta ampliació.

En conseqüència, ha de revisar-se l'apartat 2 i adequar-lo als articles 21 i 23 de la Llei 39/2015.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A l'article 163. Efectes de la reparcel·lació**

L'article regula els efectes jurídics derivats de l'aprovació definitiva de la reparcel·lació, entre ells la subrogació de les finques d'origen per les de resultat, l'adjudicació d'aquestes, la transmissió dels terrenys de cessió obligatòria, l'afecció al pagament de les càrregues d'urbanització i les operacions necessàries respecte dels béns de domini públic.

L'apartat 1.a) inclou entre aquests efectes la *"mutació demanial dels béns de domini públic afectats"*. Aquesta previsió ha de posar-se en relació amb l'article 152.4 del mateix Avantprojecte, que, quan els béns pertanguen a una Administració diferent de l'actuant i la seua nova destinació urbanística resulte incompatible amb l'afectació existent, exigeix tramitar i resoldre o instar davant l'Administració titular el procediment de mutació demanial o desafectació que corresponga.

Per això, hauria de precisar-se que l'aprovació de la reparcel·lació no produeix per si sola la mutació demanial quan aquesta requerisca, conforme a la legislació patrimonial aplicable, un procediment específic o la intervenció de l'Administració titular del bé. La mera inclusió de la *"mutació demanial"* entre els efectes de la reparcel·lació podria interpretar-se, d'una altra manera, com una alteració automàtica de l'afectació del bé, fent innecessari el procediment patrimonial al qual expressament remet l'article 152.4.

En conseqüència, haurien de coordinar-se l'article 163 i l'article 152.4 i deixar clar que els efectes urbanístics de la reparcel·lació es produeixen sense perjudici dels actes i procediments patrimonials que resulten preceptius.

**A l'article 164. La reversió de la reparcel·lació**

L'article regula les regles aplicables a la reversió d'una reparcel·lació definitivament aprovada, incloent-hi la reconstrucció de les finques originàries, el trasllat de titularitats, drets i càrregues, la intervenció de tercers adquirents i els efectes registrals de l'operació.

El precepte condiciona la seua aplicació als casos en què *"resulte necessari"* efectuar la reversió, però no determina els pressupòsits materials que permeten deixar sense efecte una reparcel·lació definitivament aprovada ni remet als preceptes que els establisquen. Aquesta indeterminació hauria de corregir-se, atesa la incidència de la reversió sobre situacions juridicoreals consolidades i sobre els drets adquirits amb posterioritat a la reparcel·lació. En conseqüència, ha de completar-se el precepte determinant les causes o pressupòsits de la reversió, en garantia del principi de seguretat jurídica consagrat en l'article 9.3 de la Constitució, fent una remissió a la legislació estatal i, en tot cas, clarificant l'abast de l'expressió "*quan resulte necessari*".

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A l'article 165. Reparcel·lació voluntària**

L'article estableix una regulació autònoma de la reparcel·lació voluntària preveient expressament la seua iniciació, documentació, control administratiu, informació pública i aprovació.

No obstant això, convindria harmonitzar els apartats 1 i 3 quant als subjectes, el consentiment dels quals resulta necessari. L'apartat 1 exigeix que la reparcel·lació siga formalitzada en escriptura pública per «la totalitat de les persones propietàries i altres titulars de drets reals de l'àmbit», mentre que l'apartat 3 es refereix a "la totalitat de les persones propietàries i titulars de drets reals afectats". Procediria, per tant, unificar les dues previsions, sent preferible la de l'apartat 3.

D'altra banda, el precepte no estableix un termini màxim específic per a resoldre i notificar la sol·licitud d'aprovació. Aquesta omissió no impedeix l'aplicació del règim general de la Llei 39/2015, però, com que l'Avantprojecte configura un procediment autònom, seria convenient fixar-lo expressament per raons de seguretat jurídica i coherència amb la resta de procediments regulats en la norma.

Per això, seria convenient que el precepte determinara expressament tant el termini màxim per a resoldre com els efectes del seu venciment.

**A l'article 166. Reparcel·lació en règim de propietat horitzontal**

L'article regula la reparcel·lació en règim de propietat horitzontal, permetent l'adjudicació, fins i tot forçosa, d'elements privatius d'una obra nova declarada en construcció a canvi de les propietats originàries, amb observança dels principis de proporcionalitat i equitat.

L'apartat 8 disposa que el projecte de reparcel·lació horitzontal *"podrà formalitzar-se mitjançant escriptura pública, atorgada per la part promotora amb l'autorització prèvia de l'administració actuant"*. Aquesta previsió s'ha d'entendre sense perjudici de la necessària aprovació administrativa del projecte i del compliment dels requisits establerts per la legislació hipotecària estatal per al seu accés al Registre de la Propietat.

Finalment, l'apartat 9 estableix que *"En el que no preveu este precepte, serà aplicable el que regulen els articles anteriors d'esta secció"*. La remissió resulta excessivament indeterminada, perquè no permet conéixer amb suficient precisió quines disposicions dels articles precedents resulten

aplicables a aquesta modalitat especial de reparcel·lació ni com han de conciliar-se amb les seues particularitats.

Per raons de seguretat jurídica, hauria de precisar-se el seu abast, identificant les regles aplicables o, almenys, circumscrivint la remissió a aquelles previsions que resulten compatibles amb la naturalesa i règim específic de la reparcel·lació en propietat horitzontal.

**A l'article 167. Determinacions del projecte de reparcel·lació per a l'adjudicació de finques de resultat sota el règim de complex immobiliari**

L'article regula la utilització de complexos immobiliaris en les operacions de reparcel·lació, determinant quan poden constituir-se, quan resulten obligatoris i el títol per a la seua formalització i inscripció.

L'apartat 2 preveu la seua constitució necessària quan el planejament destine superfícies superposades a l'ús privat i al domini públic. Aquesta previsió és conforme amb l'article 26.5 del TRLSRU, si bé convindria completar el precepte amb una remissió a la resta de condicions previstes en aquest article, en particular les relatives a la desafectació que procedisca i a les limitacions i servituds necessàries per a la protecció del domini públic.

Per part seua, l'apartat 3 estableix que la certificació de l'acord d'aprovació definitiva de la reparcel·lació servirà de títol per a declarar l'obra nova i constituir el complex immobiliari. Se suggereix que es precise aquesta previsió amb l'incís *"sense perjudici del compliment dels requisits establerts per la legislació estatal per a la declaració d'obra nova, la constitució del complex immobiliari i el seu accés al Registre de la Propietat, excepció que convindria incorporar expressament al precepte"* o equivalent.

No es formula observació a la resta de l'article.

**A l'article 168. Reparcel·lació econòmica**

L'article regula la reparcel·lació econòmica per als supòsits en què les circumstàncies existents facen impracticable o de molt difícil realització la reparcel·lació material i delimita les operacions que poden integrar-la.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 169. Transferència d'aprofitament**

L'article regula la transferència d'aprofitament com a instrument d'equidistribució i d'adquisició de sòl dotacional per l'Administració, així com l'accés registral de l'aprofitament no materialitzat sobre una finca.

A diferència del vigent article 83.5 TRLOTUP, l'Avantprojecte no estableix expressament el règim d'aprovació administrativa de les transferències voluntàries d'aprofitament. Encara que la seua formalització i accés registral queden subjectes a la legislació hipotecària, convindria precisar la intervenció que correspon a l'Administració urbanística en l'aprovació d'aquestes operacions, atesa la seua incidència sobre la distribució i localització de l'aprofitament urbanístic.

**Secció 3a. Les càrregues d'urbanització**

**A l'article 170. Càrregues d'urbanització**

L'article regula les càrregues d'urbanització, la seua afecció a les finques, els conceptes que les integren i les regles per a la seua valoració i distribució.

La lletra c) de l'apartat 3 inclou entre aquestes càrregues els costos de descontaminació de sòls, precisant que seran *"a càrrec del seu propietari"*. Aquesta previsió no s'ajusta a l'article 100.1 de la Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular, conforme al qual *"Estaran obligats a realitzar les operacions de descontaminació i recuperació regulades en l'article anterior els causants de la contaminació que, quan siguen diversos respondran d'aquestes obligacions de manera solidària i, subsidiàriament, per aquest ordre, els propietaris dels sòls contaminats i els posseïdors d'aquests".*

El citat precepte té caràcter bàsic en matèria de protecció del medi ambient, de conformitat amb la disposició final onzena de la Llei 7/2022 i l'article 149.1.23a de la Constitució. En conseqüència, la legislació urbanística autonòmica no pot atribuir directament al propietari una obligació que la legislació bàsica imposa, en primer terme, al causant de la contaminació i només subsidiàriament al propietari.

Per això haurà de suprimir-se l'incís *"a càrrec del seu propietari"* i remetre's la imputació d'aquests costos al que disposa la legislació aplicable en matèria de sòls contaminats.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

D'altra banda, la lletra e) inclou entre les càrregues d'urbanització *"la constitució de garanties"*, sense precisar quines d'aquestes poden ser repercutides a les persones propietàries. Com que l'Avantprojecte preveu garanties específicament vinculades al compliment d'obligacions pròpies de l'agent urbanitzador, hauria de precisar-se que únicament tindran la consideració de càrrega d'urbanització els costos d'aquelles garanties que

siguen legalment repercutibles. Així, per exemple, no hauria de traslladar-se a les persones propietàries el cost d'una garantia constituïda per l'urbanitzador per a assegurar el compliment d'obligacions que la llei li imposa específicament a ell. D'aquesta manera s'evitaria que la referència genèrica a la *"constitució de garanties"* permeta repercutir als propietaris costos que corresponen a l'urbanitzador per raó de la seua mateixa posició jurídica.

**A l'article 171. Projecte d'urbanització**

L'article 171 simplifica la regulació dels projectes d'urbanització, estableix directament la seua naturalesa, límits, procediment d'aprovació i contingut material, i amplia a un mes el tràmit d'informació pública.

No obstant això, no es reprodueix el contingut documental mínim exigit actualment per l'article 183.1 TRLOTUP, que comprén, entre altres documents, memòria, plans, plec de condicions tècniques, mesuraments, programació per fases i pressupost detallat.

Per això, en l'apartat 4, en determinar les obres que ha de definir el projecte, convindria recollir un contingut documental mínim, sense perjudici del seu ulterior desplegament reglamentari i de la seua adaptació a les característiques de cada actuació.

**A l'article 172. Contractació de les obres d'urbanització**

L'article sotmet la contractació de les obres d'urbanització als principis de transparència, publicitat, concurrència i igualtat de tracte i disposa que, quan el contractant tinga la condició de poder adjudicador, serà aplicable la legislació de contractes del sector públic.

Aquesta última previsió ha de revisar-se, perquè la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, preveu també la seua aplicació, en els termes establerts en aquesta, a entitats del sector públic que no tenen la condició de poder adjudicador. Així resulta, entre altres, dels seus articles 321 i 322, que regulen específicament els contractes d'aquestes entitats.

Per això, hauria d'establir-se que la legislació de contractes del sector públic serà aplicable quan siga procedent conforme al seu mateix àmbit d'aplicació i evitar que la referència exclusiva a la condició de poder adjudicador puga donar lloc a una interpretació *a contrario* del precepte.

**A l'article 173. Xarxes públiques comunes a diversos àmbits d'actuació o sectors**

L'article regula l'execució i distribució del cost de les xarxes públiques comunes a diverses actuacions integrades, inclosa la possible constitució

d'una entitat urbanística col·laboradora i l'establiment d'un cànon d'urbanització.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 174. Recepció de les obres d'urbanització**

L'article regula la recepció de les obres d'urbanització, distingeix entre recepció provisional i definitiva i preveu, així mateix, la recepció per silenci i la recepció tàcita derivada de la seua obertura a l'ús públic o posada en servei.

L'apartat 1 admet la recepció d'ofici, però el precepte no determina com ha de tramitar-se en aquest supòsit. En particular, l'apartat 2 exigeix, únicament quan existeix sol·licitud, una certificació de la direcció facultativa acreditativa de la finalització i conformitat de les obres. Hauria de precisar-se, per tant, quina documentació o comprovació tècnica equivalent ha de sustentar la recepció d'ofici, perquè també en aquest cas ha de quedar acreditat que les obres es troben acabades i correctament executades abans de la seua recepció.

En el seu apartat 4 regula dos tipus de recepció de les obres d'urbanització, provisional i definitiva, i estableix entre les dues un termini d'un any durant el qual l'urbanitzador respon dels defectes d'execució.

Aquest període compleix materialment la funció de termini de garantia, encara que el precepte no l'identifica ni determina expressament els seus efectes. Convé, per això, precisar la seua naturalesa i coordinar aquesta regulació amb l'article 175, perquè aquest manté el deure de conservació de les obres a càrrec de la persona o entitat responsable de la seua execució fins a la recepció definitiva. De la regulació conjunta dels dos preceptes ha de quedar clar quines obligacions corresponen a l'executor durant aquest any, distingint entre la conservació ordinària de les obres i la responsabilitat per la reparació dels defectes d'execució coberts per la garantia.

Per tant, procedeix aclarir el règim aplicable durant el període comprés entre les dues recepcions, precisant la seua naturalesa com a termini de garantia, les responsabilitats que durant aquest conserva l'executor de la urbanització i el moment en què l'Administració assumeix plenament la seua conservació.

D'altra banda, quan les obres d'urbanització s'hagen executat mitjançant un contracte subjecte a la legislació de contractes del sector públic, haurà de respectar-se el règim establert per aquesta. Els articles 210 i 243 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, regulen la recepció i el posterior termini de garantia de les obres, i l'article 244 manté la responsabilitat del contractista per vicis ocults en els termes allí previstos. Així mateix, l'article

243.6 estableix específicament els requisits per a l'ocupació efectiva o posada en servei de les obres sense recepció formal.

En conseqüència, haurà de deixar-se expressament fora de perill l'aplicació de la legislació de contractes del sector públic quan resulte procedent, de manera que les previsions urbanístiques sobre recepció provisional, definitiva, tàcita o per silenci no puguen desplaçar el règim de recepció, garantia i responsabilitat establert per l'expressada llei de contractació pública.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A l'article 175. Deure de conservació de les obres d'urbanització**

L'article regula el deure de conservació de les obres d'urbanització i l'atribueix, fins a la seua recepció definitiva, a la persona o entitat responsable de la seua execució i, a partir d'aquest moment, a l'Ajuntament. Així mateix, preveu excepcionalment la seua atribució temporal als propietaris constituïts en entitat urbanística de conservació.

Aquesta regulació ha de coordinar-se amb l'article anterior.

Així, l'article 174 estableix un període d'un any entre la recepció provisional i la definitiva, durant el qual subsisteix la responsabilitat pels defectes d'execució, mentre que l'article 175 manté durant aquest mateix període el deure de conservació a càrrec de qui haja executat la urbanització. Hauria de distingir-se amb claredat la conservació ordinària de les obres, de la responsabilitat pels defectes imputables a la seua execució durant el període de garantia. Aquesta precisió resulta així mateix necessària per a determinar quines despeses corresponen a qui va executar la urbanització durant aquest període i quines deriven de l'ús ordinari de les obres.

D'altra banda, l'apartat 4 permet atribuir excepcionalment la conservació a una entitat urbanística de conservació en tres supòsits diferents, però posteriorment exigeix que l'acord o instrument de planejament motive *"les raons de sostenibilitat econòmica que ho justifiquen"*.

Com que únicament la lletra c) preveu expressament aquestes raons com a fonament de la imposició del deure, hauria d'aclarir-se si aquesta exigència de motivació resulta aplicable als tres supòsits previstos en l'apartat o solament a l'establert en l'esmentada lletra c).

## Capítol II. L'execució de les actuacions integrades

### Secció 1a. Disposicions generals

### A l'article 176. Actuacions integrades i unitats d'execució

L'article regula les actuacions integrades i les unitats d'execució. La definició d'actuació integrada incorporada a l'apartat 1 atén l'observació formulada per l'Advocacia General.

L'apartat 5 disposa que *"Quan el planejament no preveja la delimitació, l'ajuntament podrà aprovar-la d'ofici o a sol·licitud de persona interessada"*.

Convindria precisar que aquesta delimitació, així com la seua modificació o divisió, no podrà comportar l'alteració de determinacions del planejament vigent que requerisquen la modificació d'aquest i, en aquest cas, haurà de seguir-se el procediment legalment establert per a això.

### A l'article 177. Sistemes d'actuació

L'article estableix com a sistemes d'execució de les actuacions integrades la gestió pels propietaris, la cooperació, l'agent urbanitzador i l'expropiació i atribueix a l'ajuntament la determinació expressa i motivada del sistema aplicable.

Aquesta regulació modifica el règim vigent. L'article 119.1 i 2 TRLOTUP estableix que correspon a l'Administració actuant triar raonadament la modalitat de gestió pública, directa o indirecta, i disposa que la condició d'agent urbanitzador haurà d'assumir-la prioritàriament la mateixa Administració o els seus organismes, entitats o empreses de capital íntegrament públic, *"en règim de gestió directa del programa d'actuació integrada"*. L'article 123.1 TRLOTUP desplega aquesta modalitat i permet a les administracions públiques, per si mateixes o a través d'aquests ens instrumentals, promoure, mitjançant gestió directa, programes d'actuació integrada i els instruments necessaris per al seu desenvolupament i execució.

L'Avantprojecte pot establir una sistemàtica diferent i suprimir la prelació actualment existent en el TRLOTUP. No obstant això, no queda determinat l'encaix de la gestió directa en cap dels quatre sistemes enumerats en l'article 177.

Aquesta omissió resulta cridanera perquè el mateix Avantprojecte preveu la intervenció directa del sector públic en l'execució urbanística: l'article 172 projectat regula la contractació de les obres d'urbanització quan el contractant siga poder adjudicador i, de forma encara més expressa, l'article 205 preveu, dins del sistema d'expropiació, la *"gestió directa per*

*l'administració actuant, amb els seus propis mitjans"*, així com la gestió mitjançant entitats de dret públic del seu sector públic institucional.

Per això, hauria de precisar-se expressament en l'article 177 el règim de la gestió directa per l'Administració actuant o les seues entitats instrumentals, bé mitjançant la seua inclusió entre els sistemes d'actuació enumerats, bé determinant expressament en quin d'aquests queda compresa.

**A l'article 178. Programes d'actuació**

L'article regula el contingut dels programes d'actuació i els configura com l'instrument comú per a l'execució de les actuacions integrades mitjançant els sistemes de gestió pels propietaris, cooperació i agent urbanitzador. El programa determina, entre altres extrems, l'àmbit de l'actuació, el sistema triat, les despeses i terminis d'execució, el finançament, les garanties i els compromisos assumits i, quan siga procedent, les relacions entre l'urbanitzador i els propietaris i el seu règim de retribució.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 179. Elaboració i aprovació dels programes d'actuació**

L'article regula el procediment d'elaboració i aprovació dels programes d'actuació i estableix el sotmetiment a informació pública, la notificació als afectats i la posterior aprovació definitiva.

Ara bé, l'apartat 2.a) disposa que la informació pública es notificarà als propietaris i titulars que consten en el Cadastre, *"sense perjuí de les posteriors acreditacions de la titularitat registral que siguen procedents en l'instrument d'equidistribució"*.

En relació amb el que s'ha exposat anteriorment, cal tindre en compte que l'acreditació definitiva de les titularitats i drets a l'efecte de l'equidistribució i la identificació dels qui han d'intervindre com a interessats en el procediment d'aprovació del programa responen a finalitats diferents. La circumstància que la titularitat registral s'acredite posteriorment en l'instrument d'equidistribució no justifica que els titulars registrals de béns o drets afectats puguen quedar al marge de la notificació individual durant la tramitació del programa. El mateix Avantprojecte exigeix en l'article 182.2 la *"notificació individual als propietaris i altres titulars registrals"*.

Per això, hauria d'harmonitzar-se l'article 179.2.a) amb l'article 182.2, per a garantir la notificació als titulars registrals de drets afectats, sense perjudici que la determinació definitiva de les titularitats, càrregues i drets corresponga al posterior instrument d'equidistribució.

Aquesta observació té caràcter és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

D'altra banda, l'apartat 2.b) permet introduir en l'aprovació definitiva canvis respecte del programa aprovat inicialment, exigint únicament la seua motivació. No obstant això, no preveu el supòsit en què aquestes modificacions tinguen caràcter substancial.

Hauria de preveure's que, quan els canvis alteren de manera rellevant les determinacions del programa sotmés a informació pública —en particular, el seu àmbit, càrregues o condicions essencials d'execució—-, es reitere la informació pública respecte de les modificacions introduïdes i, quan siga procedent, la corresponent audiència o notificació als afectats. Aquesta solució resulta, a més, coherent amb la prevista pel mateix Avantprojecte per a les modificacions substancials dels instruments de planejament.

Finalment, l'article no estableix un termini màxim per a resoldre i notificar l'aprovació definitiva del programa ni els efectes del seu transcurs. Encara que, a falta de regulació específica, operarien les regles de la legislació de procediment administratiu comú, resulta convenient que siga la mateixa Llei sectorial la que determine expressament el termini, el seu còmput i les conseqüències de la falta de resolució evitant que aquests elements rellevants del procediment hagen d'integrar-se mitjançant l'aplicació supletòria d'aquella legislació.

Per tant, hauria de completar-se l'article 179 en els termes indicats.

**Secció 2a. El sistema de gestió pels propietaris**

**Als articles 180 i 181. Sistema de gestió pels propietaris**

Els articles regulen el sistema de gestió pels propietaris, atribuint la condició d'urbanitzador al promotor del programa una vegada aprovat definitivament, sota la direcció, inspecció i control de l'Administració actuant, i determinen els subjectes legitimats per a promoure-ho i el suport majoritari de la propietat exigible.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 182. Iniciativa i procediment**

L'article regula la iniciativa i tramitació del programa en el sistema de gestió pels propietaris. En particular, l'apartat 2 disposa que, "*quan el procediment s'haguera iniciat a instàncies de part, el transcurs d'un mes des de la conclusió de la informació pública sense resolució determinarà la desestimació per silenci administratiu.*"

El precepte no fixa un termini màxim per a resoldre i notificar el procediment, sinó que fa dependre la producció del silenci de la finalització d'un dels seus tràmits. No obstant això, conforme als articles 21.3.b) i 24 de la Llei 39/2015, en els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat el termini màxim per a resoldre es computa des de l'entrada de la sol·licitud en el registre electrònic de l'Administració competent, i és el venciment d'aquest termini sense resolució notificada el que determina la producció del silenci administratiu.

Per això, ha d'establir-se un termini màxim per a resoldre i notificar, computat des de la presentació de la sol·licitud, i lligar al seu venciment l'efecte desestimatori previst.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A l'article 183. Règim jurídic de l'agrupació d'interés urbanístic**

L'article regula la constitució i el règim jurídic de les agrupacions d'interés urbanístic, la seua condició d'entitats urbanístiques col·laboradores i les facultats que poden exercir sobre els terrenys incorporats.

L'apartat 2 atribueix a l'agrupació personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar, mentre que l'apartat 3 determina que la inscripció en el registre municipal produeix l'adquisició de la condició d'entitat urbanística col·laboradora.

No queda precisat, per tant, des de quin moment adquireix l'agrupació personalitat jurídica i capacitat d'obrar. Convindria aclarir els dos apartats.

D'altra banda, l'apartat 4 estableix que l'agrupació podrà tindre *"poder dispositiu, amb caràcter fiduciari"* sobre els terrenys incorporats quan resulte necessari per al compliment dels seus fins. A diferència del règim vigent, que vincula aquest poder dispositiu al seu atorgament pels propietaris, l'Avantprojecte no determina amb claredat el títol del qual deriva aquesta facultat.

Hauria de precisar-se si el poder dispositiu naix de la mateixa incorporació del propietari a l'agrupació o requereix una atribució expressa, així com delimitar el seu abast en relació amb els fins de l'actuació.

**Als articles 184 a 188. Gestió pels propietaris**

Els articles regulen la incorporació i participació dels propietaris, les seues relacions amb l'urbanitzador, la reparcel·lació i afecció dels terrenys, el

règim de responsabilitat i incompliment de l'urbanitzador i la modalitat simplificada de gestió per unanimitat o propietari únic.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 189. Recepció de les obres, conservació i extinció de l'agrupació d'interés urbanístic**

El precepte regula la recepció de les obres i la destinació de l'agrupació d'interés urbanístic una vegada finalitzada l'actuació.

L'apartat 3 preveu la constitució d'una entitat urbanística de conservació quan el planejament o el programa atribuïsquen als propietaris el deure de conservar la urbanització. No obstant això, d'acord amb l'article 175, la conservació correspon, com a regla general, a l'Ajuntament i només excepcionalment pot atribuir-se als propietaris en els supòsits previstos en l'apartat 4.

Per això, hauria de precisar-se que la previsió de l'article 189.3 únicament resulta aplicable quan siga procedent la conservació pels propietaris d'acord amb l'article 175.4

**Secció 3a. Sistema de cooperació**

**Als articles 190 a 193. Sistema de cooperació i sistema d'agent urbanitzador**

Aquests articles regulen el sistema de cooperació, les despeses d'urbanització, la iniciativa per a formular el projecte de reparcel·lació i el dret dels propietaris a no participar en l'actuació i obtindre la corresponent indemnització en metàl·lic.

No es formula cap objecció jurídica a aquests preceptes.

**Secció 4a. El sistema d'agent urbanitzador**

**Als articles 194 i 195. Sistema d'agent urbanitzador i criteris d'adjudicació**

Els articles regulen la configuració del sistema d'agent urbanitzador i els criteris aplicables al concurs per a la seua selecció, que haurà de desenvolupar-se amb publicitat i concurrència i mitjançant criteris objectius, quantificables i vinculats a l'objecte de l'actuació.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 196. Tramitació del concurs per a l'adjudicació de l'agent urbanitzador**

L'article regula la tramitació del concurs per a seleccionar a l'agent urbanitzador: la publicitat de la convocatòria, la presentació i obertura de les proposicions, les garanties que han de prestar els licitadors, la possibilitat de formular al·legacions i el tractament de la informació confidencial.

En relació amb aquest últim aspecte, l'apartat 6 disposa que *"l'administració no divulgarà la informació que els licitadors identifiquen com a confidencial, especialment secrets tècnics o comercials i els aspectes confidencials de les ofertes"*.

La precitada redacció projectada pot donar a entendre que n'hi ha prou que el licitador qualifique una informació com a confidencial perquè aquesta quede exclosa de la seua divulgació. Doncs bé, sense perjudici que corresponga al licitador identificar inicialment les parts de la seua proposició que considere confidencials, aquesta qualificació no vincula per si sola a l'Administració, que haurà de comprovar si la confidencialitat està justificada i determinar el seu abast.

En efecte, l'article 14.2 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, exigeix que l'aplicació dels límits al dret d'accés siga *"justificada i proporcionada al seu objecte i finalitat de protecció"* i atenga les circumstàncies del cas concret. En el mateix sentit, l'article 28.2 de la Llei 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana, estableix que aquests límits s'interpretaran *"sempre de manera restrictiva en benefici del dret d'accés"*.

Resulta així mateix il·lustratiu l'article 133.1 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, que reconeix la confidencialitat de la informació així designada pels licitadors *"sense perjudici del que disposa la legislació vigent en matèria d'accés a la informació pública"* i precisa que aquest deure *"no podrà estendre's a tot el contingut de l'oferta de l'adjudicatari"*.

Per això, hauria de precisar-se que, sense perjudici de la identificació inicial realitzada pel licitador, correspon a l'Administració apreciar i determinar l'abast de la confidencialitat conforme a la legislació aplicable, ponderant els interessos que justifiquen la seua protecció amb les exigències de transparència i el dret d'accés a la informació pública.

A l'efecte de seguretat jurídica i claredat en l'aplicació de la norma, aquesta observació és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A l'article 197. Contingut de les proposicions**

L'article regula el contingut que han d'incloure les proposicions dels qui concórreguen a la selecció de l'agent urbanitzador, concretant els seus compromisos davant de l'Administració i els propietaris, així com els aspectes econòmics i tècnics necessaris per a valorar l'oferta.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 198. Adjudicació i finalització del concurs**

L'article regula la finalització del procediment de selecció de l'agent urbanitzador i distingeix els supòsits en què el concurs pot declarar-se desert d'aquells en què procedeix rebutjar motivadament totes les proposicions, així com el termini per a adjudicar i la seua posterior formalització. La versió examinada ha precisat aquesta distinció, atenent així l'observació formulada per l'Advocacia General.

No obstant això, l'apartat 2 estableix que *"el termini màxim per a resoldre i notificar l'adjudicació serà de quaranta dies, comptats des de la finalització del termini d'al·legacions"*.

En relació amb el que s'ha exposat, l'article 21.3 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, estableix, respecte dels terminis màxims per a resoldre i notificar previstos per les normes reguladores dels procediments, que en els procediments iniciats d'ofici es computaran *"des de la data de l'acord d'iniciació"*.

Per això, si els quaranta dies constitueixen el termini màxim per a resoldre i notificar el procediment d'adjudicació, el seu còmput no pot iniciar-se en finalitzar el termini d'al·legacions, sinó des de la iniciació del procediment.

Aquesta observació té caràcter és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A l'article 199. Modificació de les condicions d'adjudicació**

L'article regula la modificació de les condicions d'adjudicació, els seus límits, el restabliment de l'equilibri econòmic i la cessió de la condició d'agent urbanitzador.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 200. Resolució del conveni**

L'article regula les causes i el procediment de resolució del conveni urbanístic subscrit amb l'agent urbanitzador, així com els seus efectes sobre l'adjudicació, la liquidació de l'actuació i les garanties. L'apartat 1 es limita a exigir l'audiència dels interessats i l'emissió d'informe tècnic i jurídic, mentre que l'apartat 4 determina alguns dels pronunciaments que pot contindre l'acord de resolució.

La regulació procedimental hauria de completar-se en alguns extrems.

En primer lloc, hauria d'establir-se expressament si, en cas d'oposició de l'agent urbanitzador a la resolució, resulta preceptiu el dictamen del Consell Jurídic Consultiu. Aquesta precisió resulta necessària perquè l'article 201.2 de l'Avantprojecte declara aplicable, amb caràcter supletori i quan resulte compatible, la legislació de contractes del sector públic a la resolució de l'adjudicació. Aquesta remissió, unida a la redacció dels supòsits de consulta preceptiva previstos en la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de creació d'aquest Consell, fa convenient que siga la mateixa llei sectorial la que determine expressament la procedència o no del dictamen, evitant que una qüestió relativa a un tràmit essencial del procediment haja de resoldre's mitjançant la interpretació conjunta de les dues regulacions.

També hauria de preveure's expressament l'audiència de l'avalador o assegurador quan es propose la confiscació de la garantia, sense perjudici que puga entendre's comprés en la referència general a l'audiència dels interessats.

De la mateixa manera, hauria de fixar-se el termini màxim per a resoldre i notificar la resolució definitiva que es dicten en el procediment de resolució. Se suggereix que no siga inferior, almenys, a 8 mesos, en línia amb el termini establert en matèria de resolució de contractes administratius subjectes a la LCSP.

D'altra banda, l'apartat 2 estableix que *"són causes de resolució, almenys"* les que seguidament enumera. L'expressió *"almenys"* introdueix indeterminació sobre el caràcter obert de l'enumeració i sobre quines altres causes poden determinar la resolució.

Caldrà suprimir aquesta expressió o precisar-se expressament quines són les altres causes de resolució i la norma o instrument del qual poden derivar.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

Finalment, l'apartat 4.d) permet *"confiscar la garantia definitiva o executar els avals"*. La utilització de la conjunció "o" hauria de revisar-se, perquè situa com a alternatives dues actuacions que es troben en plànols diferents: una cosa és acordar la confiscació de la garantia i una altra fer-la efectiva mitjançant l'execució de l'aval quan aquella s'haguera constituït d'aquesta forma. D'aquesta manera, el precepte hauria de preveure que l'acord de resolució es pronuncie expressament sobre la procedència de la confiscació de la garantia i, si és el cas, sobre la seua execució, devolució o cancel·lació, atesa la causa de resolució i a les responsabilitats que resulten de la liquidació.

**A l'article 201. Aplicació de la legislació en matèria de contractes del sector públic**

L'article determina els principis que han de regir la selecció de l'agent urbanitzador i estableix l'aplicació supletòria de la legislació de contractes del sector públic respecte de l'adjudicació, modificació, efectes i resolució de l'adjudicació. Així mateix, exclou els actes del procediment de selecció del recurs especial en matèria de contractació.

Dit això, l'apartat 2 disposa que *"En el que no regule esta llei respecte de l'adjudicació, modificació, efectes i resolució de l'adjudicació, s'aplicarà supletòriament i en el que siga compatible la legislació de contractes del sector públic."*.

L'expressió *"En el que no regule"* resulta excessivament àmplia, perquè podria portar a entendre que qualsevol qüestió no prevista expressament per la llei projectada ha de regir-se per la LCSP, encara que no existisca una autèntica llacuna normativa que requerisca ser integrada.

Referent a això, la STC 68/2021, de 18 de març, recordant la doctrina establida, entre altres, en les SSTC 118/1996 i 61/1997, assenyala que *"la cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia"* i 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 indeterminació pot produir dubtes en l'aplicació de la llei. Per exemple, caldria determinar si la remissió comporta l'aplicació dels tràmits previstos en la LCSP per a determinades modificacions no previstes superiors al 20 per cent. De la mateixa manera, poden suscitar-se dubtes respecte d'altres tràmits dels procediments de modificació o resolució que l'Avantprojecte no preveja expressament.

Per això, hauria de delimitar-se la remissió a la legislació de contractes del sector públic, de manera que la seua aplicació supletòria quede

circumscrita a l'existència d'una verdadera llacuna normativa que necessàriament haja d'integrar-se, i sempre que la concreta previsió contractual resulte compatible amb la naturalesa i el règim jurídic propis de l'actuació urbanística i de l'agent urbanitzador.

A títol indicatiu, l'apartat podria redactar-se en els següents termes:

*"2. En el no estiga previst per esta llei respecte de l'adjudicació, modificació, efectes i resolució de l'adjudicació, la legislació de contractes del sector públic serà d'aplicació supletòria quan existisca una llacuna normativa que necessàriament haja d'integrar-se i sempre que les seues previsions resulten compatibles amb la naturalesa i el règim jurídic propis de l'actuació urbanística i de l'agent urbanitzador".*

Sense perjudici d'aquesta clàusula general, els tràmits que el legislador considere necessaris en els procediments de modificació i resolució haurien d'establir-se expressament en els corresponents preceptes, evitant que la seua exigibilitat depenga de la interpretació de l'abast de la remissió supletòria de l'article 201.2 projectat.

**A l'article 202. Participació i altres drets dels propietaris**

L'article regula la participació dels propietaris en l'actuació, l'opció de no participar i els seus drets d'informació, equidistribució i control de les despeses.

En l'apartat 2 convindria substituir l'expressió *"des de l'endemà de l'adjudicació del programa"* per *"des de l'endemà de l'adjudicació de la condició d'agent urbanitzador"*, o fórmula equivalent, com que el concurs regulat en els articles anteriors té per objecte la selecció i adjudicació de la condició d'agent urbanitzador.

**A l'article 203. Retribució i altres drets de l'agent urbanitzador**

L'article regula les modalitats de retribució de l'agent urbanitzador, les quotes d'urbanització, les garanties i la resta de drets derivats de la seua condició.

No obstant això, l'apartat 4 exigeix que el propietari que opte per retribuir a l'urbanitzador en efectiu manifeste la seua opció davant l'ajuntament *"per mitjans electrònics"*.

Com s'ha assenyalat en examinar l'article 68, aquesta exigència no pot imposar-se amb caràcter general a les persones físiques que, d'acord amb l'article 14.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, no estiguen obligades a relacionar-se electrònicament amb l'Administració. Respecte d'aquestes

persones haurà de respectar-se el seu dret a triar el mitjà de relació i, quan opten per utilitzar mitjans electrònics, garantir-se l'assistència prevista en l'article 12 de l'esmentada Llei.

En conseqüència, ha de modificar-se l'article 203.4 per a deixar fora de perill el règim establert en la Llei 39/2015 respecte de les persones no obligades a relacionar-se electrònicament amb l'Administració, en els termes exposats en l'observació formulada a l'article 68.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**Secció 5a. El sistema d'expropiació**

**Als articles 204 i 205. Característiques i gestió del sistema d'expropiació.**

Els articles regulen la configuració del sistema d'expropiació com a sistema d'execució d'actuacions integrades i les seues diferents modalitats de gestió, inclosa la intervenció d'entitats públiques i, si és el cas, d'un beneficiari particular.

La regulació s'insereix en la competència autonòmica en matèria d'urbanisme i resulta compatible amb la legislació estatal d'expropiació forçosa i amb el règim previst en el text refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana, que admet l'expropiació com a tècnica d'execució urbanística i reconeix la possible existència de beneficiaris diferents de l'Administració expropiant.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 206. Concessió del sistema d'expropiació**

L'article regula la gestió indirecta del sistema d'expropiació mitjançant un particular seleccionat en concurrència, al qual atribueix la condició de beneficiari de l'expropiació i les obligacions de finançar els preus justos i executar la urbanització.

L'atribució de la condició de beneficiari no suscita objecció, perquè l'article 42.5 del text refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana reconeix aquesta condició a les persones naturals o jurídiques subrogades en les facultats de les administracions per a l'execució de plans o obres determinades. Això no comporta la transmissió de la potestat expropiatòria, que roman en l'Administració expropiant.

No obstant això, l'apartat 1 disposa que la gestió podrà atribuir-se a un concessionari. Per part seua, l'apartat 2 assenyala que la relació es formalitzarà mitjançant un *"contracte administratiu de concessió conforme a la legislació de contractes del sector públic"*, però no determina suficientment el seu objecte, la contraprestació del concessionari, el mode en què aquest recupera el finançament dels preus justos i de les obres d'urbanització, la seua posició respecte de les parcel·les resultants ni els riscos que assumeix.

Aquests aspectes són importants perquè la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, no configura una categoria genèrica de contracte de concessió, sinó modalitats contractuals determinades. Així, tant la concessió d'obres com la concessió de serveis exigeixen una determinada forma d'explotació i la transferència al concessionari d'un risc operacional, de manera que no pot quedar garantida, en condicions normals, la recuperació de les inversions i costos assumits.

Per això, atés que el precept parteix de l'aplicació de la Llei de Contractes del Sector Públic, caldrà precisar en la mateixa llei el contingut essencial de la relació jurídica atribuïda al concessionari, en particular el seu objecte, contraprestació, sistema de recuperació de les inversions, posició sobre els terrenys resultants i riscos assumits, de manera que puga determinar-se el seu correcte encaix en la legislació bàsica de contractes del sector públic, sense remetre íntegrament aquests elements als plecs.

Aquesta observació és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

D'altra banda, l'apartat 3 reconeix als propietaris que representen almenys el cinquanta per cent de la superfície de la unitat d'execució un dret preferent d'adjudicació en cas d'empat. Aquesta previsió ha d'acomodar-se a l'article 147 LCSP. La STC 68/2021, de 18 de març, ha declarat el caràcter bàsic d'aquest precepte i ha assenyalat que el legislador autonòmic pot establir criteris de desempat, però respectant el mínim comú fixat per la legislació estatal, inclosa la seua vinculació amb l'objecte del contracte, sense *"contradir els criteris establerts per a dirimir l'empat o desvirtuar-los de qualsevol forma"*.

En conseqüència, ha de revisar-se també el dret preferent establert en l'apartat 3 per a garantir la seua adequació al règim bàsic estatal de criteris de desempat en la contractació pública.

Aquestes observacions tenen caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del reglament d'aquest Consell.

**Als articles 207 i 208. Execució de la urbanització, preu just i pagament**

Els articles regulen, respectivament, l'execució de les obres d'urbanització en el sistema d'expropiació i les regles per a la determinació i pagament del preu just, inclòs el pagament en espècie amb el consentiment exprés de la persona expropiada.

La regulació s'ajusta a la legislació estatal en matèria de sòl i expropiació forçosa.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 209. Alliberament de l'expropiació**

L'article regula l'alliberament de determinats béns i drets inclosos en una actuació expropiatòria, els seus requisits, les condicions i garanties exigibles i les conseqüències del seu incompliment.

En l'apartat 3 hauria de substituir-se la referència a les garanties que ha de prestar el *"beneficiari"* per una referència al propietari alliberat, perquè és aquest el subjecte obligat al compliment de les condicions imposades a conseqüència de l'alliberament. Així resulta també de l'article 43.2 del text refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana, que es refereix expressament a les garanties aportades pel *"propietari alliberat"* en relació amb el compliment de les obligacions que li corresponguen.

**A l'article 210. Disposició anticipada de parcel·les**

L'article regula la disposició de les parcel·les resultants una vegada conclòs el procediment expropiatori, condicionant la seua transmissió al fet que l'adquirent garantisca suficientment l'execució de les obres d'urbanització i edificació encara pendents.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Capítol III. L'execució de les actuacions de gestió aïllada**

**A l'article 211. Execució per gestió aïllada**

L'article delimita els supòsits en què procedeix la gestió aïllada en sòl urbà no inclòs en unitat d'execució i els instruments necessaris per a la seua execució, sense necessitat de delimitar unitat d'execució ni aprovar programa d'actuació.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 212. Projecte de distribució de càrregues d'urbanització**

L'article regula el contingut i la tramitació del projecte de distribució de càrregues d'urbanització. L'apartat 5 disposa que *"L'aprovació definitiva produirà l'afecció real directa i immediata de les finques al pagament de les quotes fins a la liquidació definitiva"*.

La previsió ha de revisar-se quant als seus efectes registrals. L'expressió *"fins a la liquidació definitiva"* pot interpretar-se en el sentit que l'afecció inscrita en el Registre de la Propietat roman vigent mentre no es produïsca aquesta liquidació. No obstant això, la duració i caducitat de l'afecció registral es regeixen per la legislació hipotecària estatal.

Concretament, l'article 20 del Reial decret 1093/1997, de 4 de juliol, estableix que l'afecció *"caducarà als set anys de la seua data"*, sense perjudici de les regles que el mateix precepte estableix quan, durant la seua vigència, s'eleve a definitiva el compte provisional de liquidació. Aquesta regulació s'integra en la competència exclusiva de l'Estat sobre ordenació dels registres i instruments públics reconeguda en l'article 149.1.8a de la Constitució.

En conseqüència, ha de precisar-se que l'afecció real es farà constar i produirà els seus efectes registrals en els termes i durant els terminis establerts per la legislació hipotecària estatal, de manera que l'expressió *"fins a la liquidació definitiva"* no puga interpretar-se com a determinant de la duració de l'afecció registral.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A l'article 213. Iniciativa i execució de la gestió aïllada**

L'article determina qui pot promoure l'actuació, regula la seua execució pels propietaris o per l'ajuntament i concreta les regles aplicables supletòriament.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Capítol IV. L'execució de les actuacions de dotació.**

**Als articles 214 i 215. Actuacions de dotació: concepte, estàndard dotacional i àrea homogènia**

Els articles regulen el concepte i els pressupòsits de les actuacions de dotació, així com el manteniment de l'estàndard dotacional i la delimitació de l'àrea homogènia de referència.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 216. Deures de cessió de sòl i participació pública en les plusvàlues**

L'article regula els deures que corresponen a qui promoga una actuació de dotació i, entre ells, la participació de l'Administració en l'increment d'aprofitament generat per la nova ordenació.

Ara bé, l'apartat 2 fixa el percentatge d'aquesta participació, mentre que l'apartat 3 determina la magnitud sobre la qual aquest percentatge ha d'aplicar-se, disposant que *"es calcularà únicament sobre l'increment d'edificabilitat o, si és el cas, sobre la diferència de valor derivada del canvi d'ús"*.

La finalitat d'aquesta última previsió és que la participació pública no recaiga sobre l'aprofitament que el propietari ja tenia reconegut per l'ordenació anterior, sinó únicament sobre l'increment que li atribueix la nova ordenació.

La qüestió es planteja, no obstant això, respecte del mode en què l'Avantprojecte determina aquest increment.

Doncs bé, l'article 18.2.a) TRLSRU estableix per a les actuacions de dotació, que el deure de participació es determinarà atenent *"només l'increment de l'edificabilitat mitjana ponderada"* que resulte de la modificació de l'instrument d'ordenació. L'exigència de ponderació permet comparar de manera homogènia edificabilitats corresponents a usos distints, perquè un mateix nombre de metres quadrats edificables pot representar diferent aprofitament urbanístic segons l'ús al qual es destine.

Així, i a títol explicatiu, l'anterior resulta aplicable a una parcel·la en la qual el planejament permet construir 1.000 m² d'ús industrial i que, després de la seua modificació, continua permetent construir exactament 1.000 m², però ara d'ús residencial. No ha augmentat l'edificabilitat física —continuen sent 1.000 m²—, però el canvi d'ús pot haver generat un major aprofitament.

Per a poder comparar els dos usos cal atribuir-los coeficients de ponderació. Si, a efectes merament il·lustratius, l'ús industrial tinguera segons el planejament un coeficient 1 i el residencial 1,5, els 1.000 m² industrials representarien 1.000 unitats homogeneïtzades i els 1.000 m² residencials 1.500, resultant un increment de 500 unitats ponderades.

La Generalitat disposa de competència per a establir com es realitza aquesta ponderació. Pot determinar els coeficients d'homogeneïtzació, el seu

mètode de càlcul i l'àmbit al qual han de referir-se i, a aquest efecte, prendre en consideració el valor relatiu dels diferents usos. Seguint l'exemple anterior, la diferent relació de valor entre l'ús industrial i el residencial podria servir per a determinar que aquest últim tinga un coeficient superior. El valor pot constituir, per tant, un element per a determinar la ponderació, sense que per això es convertisca necessàriament en el paràmetre final sobre el qual es calcula el deure.

En aquest sentit, la STC 141/2014, d'11 de setembre, recorda que la legislació estatal deixa al legislador autonòmic *"la forma de determinació de l'edificabilitat mitjana ponderada i l'àmbit al qual ha de referir-se"*. Existeix, per tant, un ampli marge autonòmic per a establir la tècnica de càlcul, però dins del paràmetre que la legislació estatal configura com a condició bàsica.

El problema de l'apartat 3 resideix en què no estableix que la *"diferència de valor derivada del canvi d'ús"* siga un element destinat a obtindre la corresponent ponderació, sinó que la configura, mitjançant l'expressió *"o, si és el cas"*, com una magnitud alternativa a l'increment d'edificabilitat. Una cosa és utilitzar la diferència relativa de valor entre dos usos per a determinar els coeficients amb els quals es calcula l'edificabilitat mitjana ponderada i una altra diferent prendre directament la diferència de valor econòmic produïda pel canvi d'ús com a base autònoma per a aplicar el percentatge de participació pública. Les dues magnituds poden estar relacionades, però no són jurídicament equivalents ni queda garantit que conduïsquen al mateix resultat.

Dit això, l'article 18.2.a) TRLSRU utilitza una formulació inequívoca en disposar que ha d'atendre's *"només a l'increment de l'edificabilitat mitjana ponderada"*.

En conseqüència, ha d'adequar-se l'apartat 3 projectat a l'article 18.2.a) TRLSRU, de manera que la participació pública quede referida a l'increment de l'edificabilitat *mitjana ponderada* resultant de la nova ordenació, també quan aquest increment derive d'un canvi d'ús. Això s'entén sense perjudici de la competència de la Generalitat per a establir les regles i coeficients necessaris per a determinar aquesta ponderació i per a prendre en consideració, a aquest efecte, el valor relatiu dels diferents usos.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A l'article 217. Formes de compliment, acreditació i graduació de deures**

L'article regula les formes de materialització de la participació pública, el moment de compliment dels deures i la possibilitat de graduar-los en determinats supòsits d'escàs increment d'edificabilitat.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Capítol V. L'obtenció i execució del sòl dotacional**

**A l'article 218. Obtenció del sòl dotacional**

L'article regula els diferents mitjans d'obtenció del sòl dotacional, distingint segons es trobe o no integrat o adscrit a una unitat d'execució o àmbit d'actuació.

L'apartat 2.c) permet anticipar l'obtenció del sòl mitjançant *"permuta o expropiació"*, però disposa, per als dos supòsits, que s'incorporarà posteriorment a la unitat d'execució *"l'administració expropiant"*.

Aquesta expressió no resulta adequada per al supòsit en el qual l'adquisició s'haja produït mitjançant permuta, com que no pot parlar-se d'Administració expropiant. Hauria de substituir-se per *"Administració adquirent"*.

**A l'article 219. Permuta**

L'article regula la permuta com a mitjà d'obtenció de terrenys destinats a dotacions públiques i estableix les condicions d'equivalència dels terrenys, el seu procediment i efectes. La regulació garanteix al propietari, en tot cas, la possibilitat d'optar per la satisfacció del preu just en metàl·lic, supòsit en el qual no procedeix la permuta i l'obtenció ha de tramitar-se pel procediment expropiatori.

Així mateix, es determinen els efectes de la resolució aprovatòria i l'assumpció de les càrregues d'urbanització corresponents als terrenys adjudicats.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 220. Ocupació directa**

L'article regula l'ocupació directa de terrenys destinats a dotacions públiques, mitjançant el reconeixement al seu titular del dret a materialitzar

l'aprofitament urbanístic corresponent en la unitat d'execució a la qual es vincule.

No obstant això, l'apartat 3.c) disposa que l'acta d'ocupació *"constituirà títol inscriptible en el registre de la propietat"*, mentre que la lletra d) preveu l'expedició d'una certificació administrativa únicament *"a sol·licitud dels propietaris"*.

Aquesta regulació no s'ajusta a l'article 42.1 del Reial decret 1093/1997, de 4 de juliol, que regula específicament la inscripció de l'ocupació directa i estableix que *"serà títol inscriptible la corresponent certificació"*, determinant a més les circumstàncies que aquesta ha de contindre.

La determinació del títol inscriptible i dels requisits per a l'accés al Registre de la Propietat correspon a la legislació hipotecària estatal, a l'empara de la competència exclusiva atribuïda a l'Estat per l'article 149.1.8a de la Constitució. La competència autonòmica en matèria d'urbanisme permet regular l'ocupació directa com a tècnica d'obtenció de sòl dotacional, però no alterar el règim estatal d'accés al Registre de la Propietat.

En conseqüència, ha d'adequar-se l'apartat 3 a la legislació hipotecària estatal.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**Capítol IV. L'expropiació forçosa per raó d'urbanisme**

**Secció 1a. Disposicions generals**

**Als articles 221 a 223. Legitimació, supòsits i procediment de l'expropiació urbanística**

Els articles 221 i 222 regulen la legitimació de l'expropiació urbanística i els supòsits en què aquesta procedeix, mentre que l'article 223 estableix la seua tramitació mitjançant expropiació individual o pel procediment de taxació conjunta.

La regulació s'acomoda a l'article 42.1 TRLSRU, que permet l'expropiació per raó de l'ordenació territorial i urbanística per a les finalitats previstes per la legislació urbanística, amb subjecció al mateix TRLSRU i a la legislació d'expropiació forçosa. L'article 223 conté, a més, una remissió expressa a aquesta legislació estatal.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 224. Procediment de taxació conjunta**

L'article regula el procediment de taxació conjunta, caracteritzat per la tramitació unitària de l'expropiació d'un àmbit mitjançant criteris comuns de valoració, sense perjudici de la necessària individualització del preu just corresponent a cada finca. A aquest efecte, l'apartat 1 exigeix que l'expedient incorpore els respectius fulls d'apreuament individualitzats.

Ara bé, l'apartat 2 sotmet l'expedient a informació pública durant un mes perquè les persones interessades puguen formular-hi al·legacions, especialment sobre la titularitat o valoració dels seus drets. No obstant això, no preveu la notificació individual a cada titular del full d'apreuament corresponent a la seua finca ni un tràmit específic perquè puga contradir aquesta valoració abans de l'aprovació de l'expedient.

Aquesta omissió afecta a una garantia mateixa de la posició individual de l'expropiat. La Llei d'Expropiació Forçosa configura al titular del bé o dret com a interessat directe en el procediment i garanteix la seua intervenció individual en la determinació del preu just, mitjançant el corresponent sistema de fulls d'apreuament. En el mateix sentit, els articles 40 i 82 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, garanteixen la notificació dels actes que afecten els drets i interessos de les persones interessades i la seua audiència abans de la resolució, mentre que la informació pública prevista en l'article 83 constitueix un tràmit diferent i no substitueix aquelles garanties individuals.

En aquesta mateixa línia, l'article 112.5 TRLOTUP vigent exigeix específicament, en el procediment de taxació conjunta, la notificació individual de les taxacions mitjançant trasllat literal del corresponent full d'apreuament i de la proposta de criteris de valoració, concedint a la persona afectada la possibilitat de formular al·legacions o presentar una valoració contradictòria.

La posterior possibilitat d'impugnar la valoració davant el Jurat Provincial d'Expropiació Forçosa, reconeguda en l'apartat 4, no substitueix el dret del titular a conéixer i contradir la seua valoració individual abans que l'Administració aprove el projecte d'expropiació.

En conseqüència, ha d'incorporar-se a l'article 224 la notificació individual a cada titular afectat del corresponent full d'apreuament, concedint-li la possibilitat de formular-hi al·legacions o presentar una valoració contradictòria abans de l'aprovació de l'expedient de taxació conjunta.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**Als articles 225 a 227. Béns de domini públic, servituds i destinació dels béns expropiats**

Els articles regulen el tractament dels béns de domini públic inclosos en la superfície expropiable, la constitució o expropiació de servituds i el destinació dels béns i drets expropiats, inclòs el règim de reversió.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 228. Expropiació per incompliment de deures i obligacions urbanístiques**

L'article estableix una fase prèvia a l'expropiació per incompliment, amb audiència de l'afectat i un termini de dos mesos per a esmenar.

Ara bé, l'apartat 4 disposa que, si l'obligat esmena les causes de l'incompliment dins d'aquest termini, l'Administració "*podrà arxivar l'expedient».*

Referent a això, l'article 49.1 TRLSRU vincula l'expropiació a l'existència d'un incompliment dels deures legalment establerts. Si l'incompliment ha sigut esmenat dins del termini concedit precisament amb aquesta finalitat, desapareix el pressupòsit que permet continuar aquesta concreta actuació expropiatòria.

Per això, ha de substituir-se "*podrà arxivar*" per "arxivarà", sense perjudici de l'eventual responsabilitat sancionadora derivada de l'incompliment produït.

**Secció 2a. Expropiació per ministeri de la Llei**

**A l'article 229. L'expropiació per ministeri de la llei**

L'article regula l'expropiació per ministeri de la llei dels terrenys dotacionals que no hagen de ser objecte de cessió obligatòria quan no resulte possible la justa distribució de beneficis i càrregues, mantenint el sistema de terminis i garanties actualment previst en l'article 110 TRLOTUP.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 230. Supòsits d'improcedència i interrupció de terminis**

L'article estableix els supòsits en els quals no procedeix l'expropiació per ministeri de la llei i regula la interrupció dels terminis per al seu exercici.

L'apartat 1.d) exclou l'expropiació quan el sòl dotacional estiga inclòs en un instrument d'equidistribució que permeta la justa distribució de beneficis i càrregues. Aquesta previsió hauria de coordinar-se amb l'article 229.4, que exigeix que aquest instrument es trobe *"vigent i efectivament operatiu"*.

En conseqüència, hauria de precisar-se que la mera inclusió formal del terreny en un instrument d'equidistribució no exclou l'expropiació si aquest instrument manca d'efectivitat real, incorporant a l'apartat 1.d) l'exigència que es trobe vigent i efectivament operatiu.

**Als articles 231 i 232. Drets de tanteig i retracte, especialitats en proindivís i reserves d'aprofitament**

L'article 231 regula els drets de tanteig i retracte sobre les transmissions de terrenys dotacionals en els quals concórreguen les condicions per a l'expropiació per ministeri de la llei, així com les especialitats aplicables quan la propietat pertanga en proindivís. L'article 232 regula l'expropiació dels terrenys cedits vinculats a reserves d'aprofitament quan resulte impossible transferir la reserva i estableix les condicions de legitimació temporal per a sol·licitar-la.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 233. Impossibilitat material d'execució**

L'article permet a l'Ajuntament declarar motivadament la impossibilitat material d'executar temporalment l'expropiació pregada quan aquesta comprometa greument l'estabilitat pressupostària o la sostenibilitat financera. La decisió correspon al Ple municipal, prèvia audiència de l'interessat i abans de la resolució del Jurat Provincial d'Expropiació Forçosa. Es reconeix al propietari interessos legals sobre el preu just i s'estableix un termini màxim de cinc anys per a l'efectiva adquisició.

La regulació reprodueix substancialment el règim actualment contingut en l'article 110.8 TRLOTUP, que estableix aquestes mateixes garanties davant de l'ajornament de l'adquisició.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Capítol VII. Instruments d'intervenció del sòl**

**Secció 1a. Els patrimonis públics del sòl.**

**Als articles 234 i 235. Patrimoni públic de sòl i destinació prioritària**

Els articles regulen la composició, règim i gestió dels patrimonis públics de sòl i determinen les seues destinacions, amb caràcter prioritari a la vivenda protegida i a les actuacions d'interés social.

La versió remesa a aquest Consell incorpora les cauteles advertides durant la tramitació. Així, els ingressos procedents de l'alienació de terrenys i de la substitució dinerària de cessions urbanístiques només podran destinar-se a la conservació, administració i ampliació del patrimoni quan financen despeses de capital, i la clàusula residual d'actuacions d'interés social queda expressament condicionada als fins i límits establerts per la legislació bàsica estatal.

No es formula cap objecció jurídica als articles 234 i 235.

**A l'article 236. Gestió del patrimoni públic de sòl**

L'article regula les formes de gestió i disposició dels béns integrants dels patrimonis públics de sòl, establint la preferència per l'arrendament i el dret de superfície davant de la transmissió del ple domini i determinant els supòsits en què aquesta última pot realitzar-se mitjançant concurs, subhasta o alienació directa.

L'apartat 1.c) permet l'alienació directa de determinats béns per *"preu igual o superior al valor de mercat"*. Aquesta regla s'ha de posar en relació amb l'article 52.2 del text refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana, que estableix, respecte dels terrenys adquirits per l'Administració en virtut del deure de cessió previst en l'article 18.1.b) i destinats a vivendes sotmeses a un règim de protecció pública que permeta taxar el seu preu màxim, que *"no podran ser adjudicats, ni en aquesta transmissió ni en les successives, per un preu superior al valor màxim de repercussió del sòl sobre el tipus de vivenda de què es tracte, conforme a la seua legislació reguladora"*.

La norma projectada pot, per tant, conduir a resultats incompatibles amb aquest límit quan resulte aplicable a terrenys compresos en el supòsit de la legislació estatal. Així succeiria, per exemple, si el valor de mercat d'un terreny fora d'1.000.000 d'euros i el valor màxim de repercussió del sòl corresponent a la vivenda protegida fora de 700.000 euros: la regla autonòmica exigiria un preu no inferior al primer, mentre que la legislació estatal impediria superar el segon.

Cal advertir que la contradicció no afecta amb caràcter general a totes les alienacions regulades en l'article, sinó únicament quan concórreguen els pressupostos de l'article 52.2 TRLSRU.

En conseqüència, haurà de precisar-se que l'exigència d'un preu igual o superior al valor de mercat s'entén sense perjudici del valor màxim de repercussió del sòl i dels altres límits de preu que resulten aplicables conforme a la legislació estatal de sòl i a la normativa reguladora de la vivenda protegida.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A l'article 237. Transmissió excepcional del patrimoni públic de sòl per a determinats projectes d'interés autonòmic**

L'article regula la transmissió excepcional i directa de béns del patrimoni públic de sòl per a determinats projectes d'interés autonòmic.

La versió sotmesa a dictamen condiciona expressament aquestes destinacions socioeconòmiques a la seua compatibilitat amb *"els fins i límits establerts per la legislació bàsica estatal en matèria de sòl"*, salvaguardant així les exigències de l'article 52.1 TRLSRU.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 238. Reserves de sòl per a la constitució o ampliació dels patrimonis públics de sòl**

L'article regula la delimitació, mitjançant pla especial, d'àrees de reserva destinades a l'adquisició de terrenys i altres béns immobles per a la constitució o ampliació dels patrimonis públics de sòl, determinant els seus efectes expropiatoris i la seua subjecció als drets de tanteig i retracte. Així mateix, estableix les regles de coordinació amb les àrees previstes en l'article 240.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Secció 2a. Drets de superfície, de tanteig i retracte**

**A l'article 239. Dret de superfície sobre béns patrimonials públics**

L'article regula la constitució de drets de superfície per la Generalitat, els municipis i altres entitats del sector públic sobre béns patrimonials de la seua propietat, especialment els integrats en els patrimonis públics de sòl,

determinant la seua destinació, contraprestació, forma d'adjudicació i condicions essencials.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 240. Delimitació d'àrees subjectes a tanteig i retracte**

L'article regula la delimitació d'àrees subjectes als drets de tanteig i retracte.

El precepte determina el contingut i publicitat de l'acord de delimitació, però no estableix el procediment per a la seua aprovació. Atesa la seua incidència sobre les facultats dispositives dels propietaris, hauria de precisar-se si la delimitació s'efectua mitjançant planejament o mitjançant un procediment específic i, en aquest últim cas, les seues garanties essencials.

D'altra banda, l'apartat 6 disposa que *"no s'inscriurà cap transmissió"* si no s'acredita la pràctica de les notificacions exigides. Aquesta previsió determina directament un efecte registral reservat a la legislació estatal. L'article 85.3 del Reial decret 1093/1997 regula ja aquesta qüestió, establint la suspensió de la inscripció i, si és el cas, l'anotació preventiva.

Per això, ha de substituir-se aquesta previsió per una remissió als efectes establerts en la legislació hipotecària estatal. Si el que es pretén és imposar únicament un deure d'actuació a l'Administració competent, haurà d'expressar-se en aquests termes.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**Als articles 241 i 242. Exercici dels drets de tanteig i retracte**

Els articles 241 i 242 regulen, respectivament, la notificació prèvia i l'exercici del tanteig, establint un termini de seixanta dies i la caducitat dels efectes de la notificació si la transmissió no es formalitza en quatre mesos, i l'exercici del retracte quan s'incomplisca o resulte defectuosa aquella notificació o la transmissió s'efectue en condicions més favorables per a l'adquirent. Així mateix, es regulen la comunicació posterior de la transmissió i les garanties de publicitat i oponibilitat davant de tercers.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

## TÍTOL V. L'activitat d'edificació i rehabilitació

### Capítol I. Mitjans d'intervenció administrativa sobre l'activitat d'edificació.

#### Secció 1a. Títols administratius habilitadors

#### A l'article 243. Títols habilitadors de naturalesa urbanística

L'article estableix el règim general dels títols habilitadors de naturalesa urbanística, definint la llicència i la declaració responsable i regulant determinades comunicacions associades al seu exercici, en particular les relatives al canvi de titularitat i a l'inici efectiu de les obres.

L'apartat 3.a) disposa que la falta de comunicació del canvi de titularitat determinarà que adquirent i transmitent queden subjectes, amb caràcter solidari, a les responsabilitats que pogueren derivar-se de l'actuació. Atesa l'amplitud d'aquesta previsió, convindria precisar que aquesta solidaritat s'entén sense perjudici del règim mateix de la responsabilitat administrativa sancionadora, la imputació de la qual exigeix determinar individualment la participació i responsabilitat de cada subjecte.

Així mateix, ha de corregir-se la referència final a l'actuació *"autoritzada per aquesta llicència"*, perquè el supòsit regulat comprén també els canvis de titularitat de les declaracions responsables.

#### Als articles 244 a 251. Actes sense llicència, actes sotmesos a llicència urbanística, règim i abast de les llicències, etc.

Els articles 244 a 251 regulen els actes sotmesos a llicència urbanística, el seu règim i abast, les llicències parcials, per fases i complementàries, la llicència bàsica o d'aspectes essencials, la competència i el procediment per al seu atorgament, les llicències d'obres i usos provisionals i, finalment, els actes sotmesos a declaració responsable i el contingut d'aquesta.

La regulació delimita els respectius àmbits d'intervenció administrativa i preserva l'aplicació de la normativa sectorial i de la legislació bàsica estatal, en particular en matèria de silenci administratiu i respecte de la configuració i efectes propis de la declaració responsable.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 252. Règim i efectes de les declaracions responsables urbanístiques**

L'article 252 regula els efectes de la declaració responsable urbanística des de la seua presentació, les facultats municipals de comprovació i les conseqüències derivades de la inexactitud, falsedat o omissió de les dades, manifestacions o documents incorporats a aquella.

En particular, l'apartat 5 permet que, quan concórrega una inexactitud, falsedat o omissió de caràcter essencial, la resolució administrativa determine, a més de la impossibilitat de continuar l'actuació, la impossibilitat de presentar una nova declaració responsable amb el mateix objecte. No obstant això, el precepte no estableix durant quant de temps operarà aquesta prohibició.

Aquesta previsió ha d'acomodar-se a l'article 69.4 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, que permet establir la impossibilitat d'instar un nou procediment amb el mateix objecte, però únicament *"durant un període de temps determinat per la llei"*. La remissió a la legislació de procediment administratiu comú no permet suplir aquesta omissió, perquè aquesta legislació no fixa la duració de la prohibició, sinó que exigeix precisament que siga determinada per la llei que l'establisca.

En conseqüència, ha de determinar-se expressament en l'article 252.5 projectat el període durant el qual no podrà presentar-se una nova declaració responsable amb el mateix objecte, en compliment del que disposa l'article 69.4 de la Llei 39/2015.

Aquesta observació és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**Als articles 253 i 254. Terminis i eficàcia dels títols habilitadors i control de les declaracions responsables**

Els articles regulen els terminis d'inici i finalització de les actuacions, la pròrroga i caducitat de les llicències i la pèrdua d'eficàcia de les declaracions responsables, així com el procediment municipal de control posterior d'aquestes, diferenciant les deficiències documentals i les irregularitats materials esmenables o inesmenables i preveu l'adopció de mesures provisionals quan resulte necessari.

La regulació resulta compatible amb les facultats de comprovació, control i inspecció inherents al règim de la declaració responsable.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 255. Termini màxim de comprovació i verificació administrativa de la declaració responsable urbanística**

L'article 255 estableix un termini màxim de sis mesos per a la comprovació municipal de la declaració responsable i disposa que, transcorregut sense resolució contrària, aquesta s'entendrà *"verificada de manera definitiva a efectes administratius"*. Produïda aquesta verificació, les irregularitats originàries apreciables durant la comprovació ordinària només podran determinar la revisió dels seus efectes mitjançant revisió d'ofici o declaració de lesivitat.

La regulació pretén, per tant, atribuir a la inactivitat municipal un efecte favorable de conformitat i dotar-lo d'estabilitat, fins al punt de sotmetre la seua posterior eliminació als procediments previstos en els articles 106 i 107 de la Llei 39/2015 per a la revisió d'actes administratius. No obstant això, no determina suficientment la naturalesa jurídica d'aquesta *"verificació definitiva"* ni el procediment del qual hauria de resultar.

Aquesta precisió és necessària perquè la declaració responsable no inicia, per si mateixa, un procediment administratiu pendent de resolució. La STS 473/2026, de 20 d'abril, declara que *"la comunicación previa y la declaración responsable evitan la tramitación de un procedimiento administrativo"* i que *"la presentación de esos escritos ni siquiera se puede considerar un procedimiento"*. Per això conclou que, en no existir obligació de resoldre, *"no opera el instituto del silencio administrativo"*.

L'Avantprojecte pot pretendre configurar, al costat de la declaració responsable, un procediment específic de comprovació posterior i atribuir conseqüències jurídiques al transcurs del seu termini. Però, si la *"verificació definitiva"* pretén constituir un verdader acte administratiu presumpte favorable, s'ha de tindre present que el silenci administratiu pressuposa l'existència d'un procediment. I si la "comprovació" es configura com a procediment iniciat d'ofici, l'article 25 de la mateixa llei estableix que, en els procediments dels quals puguen derivar-se situacions jurídiques favorables, els interessats compareguts podran entendre desestimades les seues pretensions i, quan s'exerciten potestats d'intervenció susceptibles de produir efectes desfavorables o de gravamen, es produirà la caducitat.

D'altra banda, respecte a la seua eventual qualificació com a acte administratiu "tàcit", aquest pressuposa una conducta administrativa concloent, de la qual pot inferir-se inequívocament una decisió. La STC 294/1994, de 7 de novembre, es refereix, precisament, a l'acte tàcit com el produït per *"facta concludentia que indica de forma unívoca la existencia de una resolución administrativa"*. En el supòsit de l'article 255 existeix una mera inactivitat a la qual la llei atribueix determinats efectes.

Ha d'afegir-se que l'article 69.3 de la Llei 39/2015 reconeix l'eficàcia immediata de la declaració responsable *"sense perjudici de les facultats de comprovació, control i inspecció que tinguen atribuïdes les administracions públiques"*. La mateixa STS 473/2026 confirma que la inexistència d'acte administratiu no impedeix el posterior exercici d'aquestes potestats.

En conseqüència, si es pretén configurar un acte administratiu presumpte favorable de conformitat, cal regular amb claredat el procediment del qual deriva, la seua forma d'iniciació, l'efecte atribuït a la falta de resolució i els extrems compresos en aquesta conformitat, així com la seua coordinació amb el règim dels articles 24, 25 i 69 de la Llei 39/2015. Només una vegada determinat amb precisió l'acte o efecte jurídic que naix del transcurs del termini podrà identificar-se l'objecte susceptible de revisió conforme als articles 106 i 107 d'aquesta llei.

Aquesta observació és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

Finalment, en regular-se en aquest precepte el règim de la declaració responsable, se suggereix incorporar una cautela semblant a la prevista en l'article 232.6 de la Llei de Cantàbria 5/2022, de 15 de juliol, d'ordenació del territori i urbanisme, establint que la declaració responsable no permet adquirir facultats contràries a la legislació o al planejament urbanístic i que les actuacions realitzades sense haver-la presentat, quan resulte preceptiva, o excedint del declarat, quedaran sotmeses al règim de protecció de la legalitat i sancionador corresponent a les actuacions realitzades sense títol habilitador.

**A l'article 256. Exempcions de llicència, i declaració responsable**

Aquest article regula els supòsits d'exempció de llicència i declaració responsable.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 257. Modificació o extinció de l'eficàcia de títols habilitadors sobrevingudament incompatibles amb el planejament urbanístic**

L'article regula els efectes que produeix l'aprovació d'un nou planejament sobre els títols habilitadors atorgats o presentats conforme a l'ordenació anterior quan resulten incompatibles amb la nova.

La regulació té el seu antecedent immediat en l'article 238.2 del TRLOTUP, que preveu la *"revocació"* de les llicències urbanístiques sobrevingudament disconformes amb el planejament quan no resulte possible

conservar totalment o parcialment l'acte, amb la indemnització que corresponga conforme a la legislació estatal.

L'Avantprojecte abandona, no obstant això, aquesta terminologia i es refereix a la *"modificació o extinció de l'eficàcia"* de la llicència. L'expressió emprada coincideix amb la de l'article 48.c) del text refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana, que preveu com a supòsit indemnitzatori *"la modificació o extinció de l'eficàcia dels títols administratius habilitadors d'obres i activitats"* determinada per un canvi sobrevingut de l'ordenació territorial o urbanística.

No obstant això, el problema es planteja, en principi, respecte de les actuacions ja iniciades. L'apartat 1 estableix que l'entrada en vigor del nou planejament no determina per si sola la modificació o extinció dels títols anteriors. L'apartat 2 permet a l'ajuntament modificar o extingir l'eficàcia d'una llicència quan, atés el grau d'execució, resulte necessari impedir, limitar o adaptar l'actuació. No obstant això, l'apartat 3 disposa que, quan les obres ja s'hagueren iniciat, l'ajuntament *"podrà permetre la seua finalització, total o parcial"*.

La relació entre aquestes previsions hauria d'aclarir-se. Així, si el canvi de planejament no priva per si mateix d'eficàcia a la llicència, no resulta suficientment determinat si les obres ja iniciades poden continuar mentre aquella conserve la seua eficàcia o si, per contra, necessiten una nova decisió municipal que autoritze la seua finalització. La norma hauria de precisar, per tant, l'efecte que produeix el nou planejament sobre la possibilitat de continuar les obres fins que s'adopte la corresponent resolució municipal.

També hauria de revisar-se l'exigència de l'apartat 3 que la finalització resulte *"compatible amb la nova ordenació"*. El pressupòsit de l'article és precisament que el títol habilitador ha esdevingut incompatible amb el nou planejament. Per això, la decisió sobre la continuació total o parcial de les obres ha d'atendre el grau d'execució aconseguit i, especialment, a si la seua finalització impedeix o dificulta l'efectivitat de la nova ordenació, sense perjudici que l'edificació resultant quede sotmesa al règim de fora d'ordenació o de disconformitat previst en l'article 143.

En conseqüència, procedeix precisar el règim de les actuacions ja iniciades, determinant amb claredat els efectes del canvi de planejament sobre l'eficàcia del títol i sobre la possibilitat de continuar les obres, així com els criteris que han de regir la decisió municipal, sense perjudici de la indemnització (apartat 6 projectat) que, si és el cas, corresponga conforme a la legislació estatal.

**A l'article 258. Obligacions de les empreses subministradores de serveis**

L'article 258 regula les obligacions de les empreses subministradores d'energia elèctrica, aigua, gas i serveis de telecomunicacions en relació amb la contractació i prestació dels serveis a edificacions i instal·lacions, vinculant el seu subministrament a l'existència i vigència del corresponent títol habilitador urbanístic.

No obstant això, l'article 321.4 tipifica com a infracció l'incompliment per les companyies subministradores dels requeriments d'informació formulats per l'autoritat competent en matèria de disciplina urbanística. L'article 258 no recull expressament el correlatiu deure de facilitar aquesta informació.

Encara que l'esmentat article 321.4 descriu suficientment la conducta constitutiva d'infracció, per raons de coherència sistemàtica entre la regulació substantiva de les obligacions d'aquestes empreses i el seu posterior règim sancionador, convindria incorporar a l'article 258 el deure d'atendre els requeriments d'informació formulats per l'Administració competent en matèria de disciplina urbanística.

**A l'article 259. Obres públiques exemptes de llicència**

L'article 259 regula un procediment excepcional aplicable a determinades obres, construccions i instal·lacions públiques subjectes a llicència urbanística, promogudes per la Generalitat, les seues entitats de dret públic dependents o les diputacions provincials, quan s'executen en desenvolupament de polítiques públiques i siguen urgents o d'interés general.

El precepte té el seu antecedent en l'article 243 del vigent TRLOTUP. Aquest disposa que, quan el projecte resulte disconforme amb el planejament, l'Administració promotora haurà d'adaptar-lo, si resulta possible, a l'ordenació urbanística aplicable i, de no ser-ho, haurà d'establir-se *"un procediment especial, pactat amb totes les administracions competents, sense menyscabar l'autonomia de l'administració afectada"*. La regulació vigent deixa, no obstant això, indeterminats tant el contingut i tramitació d'aquest procediment com la manera de resoldre un eventual desacord entre les administracions implicades.

L'Avantprojecte concreta aquest procediment. Així, els apartats 2 i 3 garanteixen la intervenció de l'ajuntament mitjançant la comunicació del projecte i l'examen de la seua conformitat amb el planejament. Si l'ajuntament manifesta la seua disconformitat, l'apartat 4 exigeix, com a primera solució, que l'Administració promotora adapte el projecte i, únicament quan això no resulte possible, permet continuar el procediment, prèvia justificació de la

urgència o interés general de la seua execució i de les raons que impedeixen la seua plena adaptació.

En relació amb els supòsits d'impossibilitat d'adaptació del projecte, ha d'examinar-se la relació entre els apartats 5 i 6 projectats. L'apartat 5 disposa que el Consell, atesos els motius de *"urgència o interés general"* i a la necessitat i proporcionalitat de l'actuació, decidirà sobre l'execució del projecte i podrà acordar fins i tot l'inici de les obres quan resulte necessari per a garantir l'efectivitat de l'actuació pública. Aquesta decisió s'adopta, per tant, després d'haver-se constatat que el projecte no ha pogut adaptar-se al planejament.

Cal tindre en compte que, la mera urgència no pot, no obstant això, constituir per si sol fonament suficient per a apartar-se materialment del planejament. La STC 56/1986, de 13 de maig, FJ 4, parteix del fet que *"el planeamiento urbanístico forma parte del ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes públicos"* i 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 distingeix així entre la urgència que pot justificar l'aplicació del procediment excepcional i el pressupost material que permet, a més, apartar-se de l'ordenació urbanística.

Aquesta distinció s'observa, d'altra banda, en el mateix apartat 6 de l'article projectat. La facultat d'identificar les determinacions del planejament afectades i establir per al projecte condicions urbanístiques diferents de les previstes en aquell es reserva a les obres, construccions o instal·lacions públiques *"d'interés general"* que no puguen adaptar-se plenament al planejament per raons tècniques o funcionals degudament justificades, i les condicions que s'establisquen han de limitar-se a les *"estrictament necessàries"* per a l'execució del concret projecte.

Existeix, per això, una falta de coordinació entre els dos apartats 5 i 6.

En conseqüència, ha d'aclarir-se en l'apartat 5 que la urgència pot justificar l'aplicació del procediment excepcional, però, per si sola, no ha de justificar l'apartament material del planejament. Únicament podrà produir-se aquest apartament quan concórreguen els pressupòsits i límits establerts en l'apartat 6.

Aquesta observació és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

D'altra banda, l'apartat 5 estableix que el Consell *"precisarà, si és el cas, l'inici del procediment de modificació del planejament urbanístic"*.

L'expressió resulta imprecisa, perquè no permet determinar si l'acord del Consell inicia per si mateix aquest procediment o es limita a establir la necessitat de promoure'l. La decisió sobre l'execució excepcional del projecte ha de diferenciar-se de la modificació del planejament, que haurà de tramitar-se, quan siga procedent, pels òrgans competents i de conformitat amb el procediment legalment establert. Per això, resultaria més adequat disposar que el Consell *determinarà, si és el cas, la procedència de promoure la corresponent modificació del planejament urbanístic.*

Finalment, per raons de precisió normativa, hauria de substituir-se en els apartats 5 i 6 l'expressió *"resolució del Consell"* per *"acord del Consell"*, més adequada a la naturalesa col·legiada de l'òrgan. Així mateix, convindria reconsiderar la intitulació *"Obres públiques exemptes de llicència"*, perquè l'article no estableix una exempció general, sinó un procediment excepcional substitutiu de la llicència respecte d'actuacions que el seu mateix apartat 1 qualifica com a subjectes a aquesta. Una intitulació com a *"Procediment excepcional per a determinades obres, construccions i instal·lacions públiques"* pot resultar més d'acord amb el seu contingut.

**Secció 2a. Col·laboració publicoprivada en la tramitació de títols administratius habilitadors**

**Als articles 260 a 263. Entitats col·laboradores urbanístiques**

Els articles 260 a 263 regulen les entitats col·laboradores urbanístiques, delimiten les seues funcions auxiliars de comprovació tècnica, material o documental, estableixen el seu règim jurídic i determinen els efectes dels informes tècnics de conformitat que poden emetre en la tramitació de les llicències urbanístiques.

La regulació preserva les funcions municipals de verificació, inspecció i control i manté en tot cas la competència de l'òrgan municipal per a resoldre, podent aquest apartar-se motivadament dels informes emesos per aquestes entitats. L'article 263 permet que l'informe tècnic favorable substituïsca un nou informe tècnic municipal sobre els mateixos extrems, sense excloure les facultats municipals de comprovació ni l'informe jurídic quan resulte preceptiu.

Sense perjudici de l'observació essencial formulada a l'article 260.3 en la consideració huitena d'aquest dictamen, no es formula objecció jurídica a la resta de la regulació examinada.

**A l'article 264. Infraccions de les entitats col·laboradores urbanístiques**

L'article 264 tipifica les infraccions administratives de les entitats col·laboradores urbanístiques i les classifica en lleus, greus i molt greus.

L'apartat 2.e) tipifica com a infracció molt greu *"ometre la comunicació immediata a l'ajuntament de les infraccions urbanístiques detectades durant les seues verificacions"*, sense que aquest deure figure expressament en el seu règim jurídic. Encara que la mateixa llei identifica suficientment la conducta sancionada, per coherència normativa hauria d'incorporar-se aquest deure entre les obligacions previstes en l'article 262.

Així mateix, s'ha de revisar, l'apartat 3.b), que qualifica com a infracció greu l'exercici incorrecte o incomplet de tasques de *"comprovació, verificació, inspecció o control"*. Els articles 260 i 261 atribueixen a aquestes entitats funcions auxiliars de comprovació i determinades tasques de verificació, però no funcions d'inspecció o control, que l'article 262.3 considera pròpies dels serveis tècnics municipals. Per això, hauria d'adequar-se el tipus infractor a les funcions que legalment poden exercir aquestes entitats.

**A l'article 265. Sancions de les entitats col·laboradores urbanístiques**

Aquest article estableix les sancions corresponents a les infraccions de les entitats col·laboradores urbanístiques, els criteris per a la seua graduació i la competència per a l'exercici de la potestat sancionadora.

No obstant això, l'apartat 4 estableix una reducció única del 50% de la sanció pecuniària quan concórreguen conjuntament tres requisits: el reconeixement de la responsabilitat, el pagament voluntari i la renúncia a interposar recursos en via administrativa.

Aquesta regulació no s'ajusta a l'article 85 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre (precepte bàsic). L'apartat 1 permet finalitzar el procediment quan l'infractor reconeix la seua responsabilitat i l'apartat 2 preveu separadament la seua finalització mitjançant el pagament voluntari. En coherència amb això, l'apartat 3 estableix, quan la sanció tinga únicament caràcter pecuniari, que *"l'òrgan competent per a resoldre el procediment ha d'aplicar reduccions de, almenys, el 20% sobre l'import de la sanció proposada, i són acumulables entre si"*. L'efectivitat d'aquestes reduccions queda condicionada al desistiment o renúncia de qualsevol acció o recurs en via administrativa contra la sanció.

Per tant, la legislació bàsica configura dues reduccions diferenciades: una per reconeixement de la responsabilitat i una altra per pagament

voluntari. Cada una ha de ser, com a mínim, del 20% i les dues són acumulables quan concórreguen els dos pressupostos. L'Avantprojecte, per contra, les substitueix per una única reducció del 50% que només pot obtindre's quan concorren conjuntament el reconeixement i el pagament.

D'acord amb la legislació bàsica, si l'entitat reconeix la seua responsabilitat, però no efectua el pagament voluntari, l'article 85 de la Llei 39/2015 aplica la reducció corresponent al reconeixement. Conforme a l'article 265.4 projectat, no obtindria cap reducció. El fet que la reducció conjunta prevista per l'Avantprojecte aconseguisca el 50% i siga, per tant, superior al mínim acumulat establert per la legislació bàsica no esmena aquesta contradicció, perquè el que aquesta garanteix no és únicament un percentatge mínim global, sinó l'aplicació diferenciada i acumulable de les dos reduccions.

En conseqüència, ha de modificar-se l'apartat 4 per a regular separadament les reduccions corresponents al reconeixement de responsabilitat i al pagament voluntari, cada una d'aquestes amb un percentatge no inferior al 20% i acumulables entre si, en els supòsits en què la sanció tinga únicament caràcter pecuniari, respectant així mateix la resta de requisits establerts en l'article 85 de la Llei 39/2015. Sense perjudici del que s'ha dit, res impedeix que el legislador autonòmic establisca percentatges superiors a aquesta mínima.

Aquesta observació és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**Secció 3a. Parcel·lacions**

**A l'article 266. Actes de parcel·lació**

Aquest article estableix el concepte general de parcel·lació, sotmet aquests actes a llicència urbanística i determina els supòsits en què aquesta resulta innecessària per derivar la divisió o segregació d'un altre títol o actuació administrativa que ja li proporciona cobertura. Així mateix, remet a la legislació estatal urbanística i hipotecària per a la seua formalització i inscripció registral i exclou de la consideració de parcel·lació la mera agrupació o agregació de finques.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 267. Actes de parcel·lació rústica**

Aquest article regula les parcel·lacions en sòl no urbanitzable. Estableix les dimensions i característiques mínimes que han de respectar les finques resultants, preveu determinats supòsits excepcionals i prohibeix les

parcel·lacions urbanístiques en aquesta classe de sòl, precisant les operacions que tenen tal consideració i les circumstàncies que poden revelar la seua existència.

L'apartat 2 disposa que les finques resultants hauran de respectar les dimensions i característiques mínimes establides per la legislació agrària i forestal, *"en particular la unitat mínima de cultiu"*. No obstant això, l'apartat 3 declara determinades operacions *"exceptuades de l'exigència de l'apartat anterior"*, entre aquestes l'execució d'infraestructures i dotacions públiques, les parcel·les vinculades a instal·lacions o explotacions declarades d'utilitat pública i afectes a expedients d'expropiació i els actes destinats a partionar terrenys amb diferent classificació urbanística.

Aquesta redacció pot interpretar-se en el sentit que aquests supòsits constitueixen, per si mateixos, excepcions a la unitat mínima de cultiu.

Referent a això, cal tindre en compte que l'article 24.1 de la Llei estatal 19/1995, de 4 de juliol, de modernització de les explotacions agràries, estableix que *"la divisió o segregació d'una finca rústica només serà vàlida quan no done lloc a parcel·les d'extensió inferior a la unitat mínima de cultiu"*. L'article 25 determina els supòsits excepcionals en els quals es permet la divisió o segregació, entre ells l'expropiació forçosa. Els articles 24 i 25 tenen caràcter de legislació d'aplicació plena conforme a la disposició addicional segona de la llei.

La mateixa regla recull la legislació autonòmica sectorial. L'article 77.1 de la Llei 5/2019, de 28 de febrer, d'estructures agràries de la Comunitat Valenciana, disposa que *"la divisió o segregació d'una finca rústica només es permetrà quan no done lloc a parcel·les d'extensió inferior a la unitat mínima de cultiu establida"*, i l'apartat 2 estableix que, per a la vàlida i eficaç divisió o segregació, *"s'estarà als estrictes termes i supòsits que, amb caràcter excepcional, estiguen previstos per la legislació estatal en aquesta matèria"*, sense perjudici de l'excepció específica prevista en l'article 78 per a determinats arrendaments històrics valencians.

Per tant, no plantejaria problema el supòsit de l'article 267.3.b) projectat quan la segregació es produïsca efectivament per causa d'expropiació forçosa, perquè troba cobertura en l'article 25.d) de la Llei 19/1995. No obstant això, la mera execució d'una infraestructura o dotació pública o la diferent classificació urbanística dels terrenys no constitueixen, per si soles, una excepció autònoma a la unitat mínima de cultiu.

En conseqüència, ha de precisar-se que les excepcions previstes en l'apartat 3 no comporten per si mateixes una excepció a la unitat mínima de cultiu i que tota divisió o segregació que done lloc a superfícies inferiors a

aquesta haurà de trobar-se emparada en algun dels supòsits admesos per la legislació agrària aplicable.

Aquesta observació és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A l'article 268. Actes de parcel·lació urbanística**

El precepte diferencia adequadament les parcel·lacions urbanístiques de les rústiques i estableix el règim aplicable al sòl urbanitzable en funció del seu grau d'ordenació i gestió.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 269. Indivisibilitat de finques, parcel·les i solars**

L'article manté substancialment les regles d'indivisibilitat del vigent article 248 TRLOTUP i les adapta a la nova sistemàtica de la llei.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Capítol II. Actuacions de rehabilitació, regeneració renovació urbana.**

**A l'article 270. Actuacions de rehabilitació, regeneració i renovació urbana en sòl urbà**

L'article 270 defineix i diferència les actuacions de rehabilitació edificatòria, regeneració i renovació urbana, determina quan aquestes últimes tenen caràcter integrat i exigeix l'aprovació d'un pla de reforma interior quan resulte necessari modificar l'ordenació detallada.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 271. Subjectes intervinents**

L'article 271 determina els subjectes obligats i legitimats per a participar en les actuacions de rehabilitació, regeneració i renovació urbana i permet la constitució d'entitats urbanístiques col·laboradores per a la seua planificació, gestió i execució.

L'apartat 1 disposa que els subjectes allí enumerats estan obligats a participar *"fins al límit del deure legal de conservació i rehabilitació"*. Aquest límit ha de precisar-se, perquè no resulta aplicable indiferentment a totes les càrregues que poden derivar-se d'una actuació de regeneració o renovació urbana.

En efecte, l'article 17.2 del text refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana estableix que, quan l'Administració impose actuacions sobre el medi urbà, el propietari ha de participar *"en el règim de distribució de beneficis i càrregues que corresponga"*. Per part seua, l'article 18 estableix els deures propis de les actuacions de transformació urbanística.

Així, el cost d'unes obres imposades per a millorar un edifici pot quedar subjecte al límit legal del deure de conservació. No obstant això, si l'actuació comprén, per exemple, la reordenació d'una illa, nova urbanització i obtenció de dotacions públiques, les càrregues corresponents es regeixen pel règim mateix de l'actuació urbanística i per l'equidistribució de beneficis i càrregues.

Per això, tot i que els articles 272 i 273 del mateix Avantprojecte obliguen a aplicar la justa distribució de beneficis i càrregues i a concretar-la en el programa, se suggereix, en coherència amb aquests, que es precise en aquest article que el límit del deure legal de conservació i rehabilitació es refereix únicament a les obligacions fonamentades en aquest deure, sense perjudici de les càrregues que corresponguen quan es tracte d'una actuació de transformació urbanística.

**Als articles 272 i 273. Gestió i programes d'actuació de regeneració i renovació urbana**

Els articles 272 i 273 regulen la delimitació i gestió de les actuacions de regeneració i renovació urbana i exigeixen per al seu desenvolupament l'aprovació municipal d'un programa d'actuació que determine el seu contingut mínim i els terminis per al compliment dels deures d'urbanitzar i edificar.

La regulació respecta el principi de justa distribució de beneficis i càrregues i preveu, entre altres extrems, el reallotjament i retorn i la memòria de viabilitat econòmica, en coherència amb la legislació estatal sobre sòl.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Capítol III. El deure d'edificar i rehabilitar**

**A l'article 274. El deure d'edificar**

L'article 274 permet que el planejament o l'ordenança municipal establisquen terminis màxims per a iniciar i concloure l'edificació en sòl urbà i urbanitzable amb ordenació detallada, corresponent el dret i el deure d'edificar al propietari o a qui dispose de títol suficient.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 275. Execució per substitució de l'incompliment del deure d'edificar**

El precepte regula les conseqüències de l'incompliment del deure d'edificar i els mecanismes per a procurar el seu compliment.

Els apartats 4 i 5 no distingeixen amb suficient claredat entre la venda i la substitució forçoses, que els articles 49 i 50 del text refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana configuren com a figures diferenciades. En particular, l'apartat 4 es refereix a un *"concurs de venda forçosa"* destinat a la *"substitució del propietari incomplidor"*, utilitzant conjuntament les dues categories.

Se suggereix que es revise la terminologia emprada i es precise si el mecanisme previst en cada supòsit és la venda forçosa o la substitució forçosa.

**A l'article 276. El deure de conservació i rehabilitació**

Aquest article regula el deure de conservació i rehabilitació, l'informe d'avaluació dels edificis, el límit econòmic del deure de conservació i les mesures administratives davant del seu incompliment. El límit a aquest deure es fixa en el 50% del valor de reposició i l'excés corresponent a millores d'interés general s'atribueix a l'Administració que les ordene, en termes substancialment conformes amb la legislació bàsica estatal.

No obstant això, l'apartat 5 assenyala que *"l'ordre d'execució comportarà l'afecció real directa i immediata de l'immoble al compliment del deure de conservació"* i es farà constar en el Registre de la Propietat.

Ara bé, l'article 15.4 del text refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana estableix que és *"l'acte ferm d'aprovació de l'ordre administrativa d'execució"* el que determina aquesta afecció real directa i immediata.

D'aquesta manera, amb la redacció projectada, una ordre d'execució encara susceptible de recurs podria produir ja l'afecció real de l'immoble, no obstant això, la legislació bàsica estatal exigeix que l'acte siga ferm.

Per això, ha d'incorporar-se expressament a l'article 276.5 l'exigència de fermesa de l'ordre administrativa d'execució abans d'atribuir-li l'afecció real directa i immediata de l'immoble, adequant el precepte a la legislació bàsica estatal.

Aquesta observació és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

## Capítol IV. Situació legal de ruïna

### A l'article 277. Situació legal de ruïna

L'article 277 regula els pressupòsits, procediment i efectes de la declaració de situació legal de ruïna i estableix un règim específic per als immobles protegits.

L'apartat 6 disposa que, respecte dels immobles catalogats o subjectes a protecció patrimonial, les obres de rehabilitació se subjectaran a l'article 276.3 quant al límit del deure normal de conservació i a l'assumpció administrativa de l'excés.

Aquesta previsió ha de coordinar-se expressament amb l'article 40.1 de la Llei 4/1998, d'11 de juny, del patrimoni cultural valencià. Aquest precepte estableix que, quan la ruïna d'un immoble declarat d'interés cultural siga conseqüència de l'incompliment de les obligacions de conservació, el propietari haurà de realitzar a la seua costa les obres necessàries *"sense que siga aplicable en aquest cas el límit del deure normal de conservació"*.

Existeix, per tant, una contradicció entre les dues previsions. Encara que la nova llei pot modificar el règim que estableix0 la Llei 4/1998, l'Avantprojecte no expressa que aquesta siga la finalitat perseguida ni modifica expressament l'article 40.1.

En conseqüència, ha de determinar-se expressament quin és el règim aplicable: bé salvaguardant l'excepció prevista en l'article 40.1 de la Llei 4/1998, bé, si la voluntat del legislador és modificar-la, introduint expressament la corresponent modificació d'aquest precepte. No resulta adequat que una modificació d'aquesta rellevància quede remesa a l'aplicació d'una clàusula derogatòria general.

Aquesta observació es troba vinculada amb allò que s'exposarà en l'observació que es farà a Disposició derogatòria, per la qual cosa, igual que aquesta, és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del nostre Reglament.

### A l'article 278. Amenaça de ruïna imminent

Aquest article regula les mesures que pot adoptar l'ajuntament quan un edifici o construcció presente un risc greu i immediat per a les persones, els béns confrontants o el patrimoni cultural protegit.

En relació amb els immobles protegits, l'apartat 2.d) disposa que, quan la urgència impedisca recaptar autorització prèvia per a l'adopció de mesures que impliquen la demolició total o parcial, aquestes es limitaran a l'estrictament indispensable i es comunicaran immediatament a l'òrgan

competent en matèria de patrimoni cultural, que haurà de pronunciar-se en el termini màxim de *"quaranta-huit hores"*.

Cal advertir que l'article 40.2 de la Llei 4/1998, d'11 de juny, del patrimoni cultural valencià, estableix específicament per als immobles declarats d'interés cultural que, quan les mesures municipals de seguretat puguen afectar elements de l'edificació, la Conselleria competent haurà de resoldre *"en el termini de setanta-dos hores"*.

Encara que, com succeeix en relació amb l'article 277 projectat, una llei posterior pot modificar aquest règim, la coexistència dels dos terminis genera una contradicció normativa que ha d'evitar-se, especialment per afectar actuacions urgents sobre béns d'interés cultural.

Per això, hauria de coordinar-se expressament l'article 278.2.d) amb l'article 40.2 de la Llei 4/1998, bé mantenint el termini establert en la legislació patrimonial, bé modificant expressament aquest últim si la voluntat del legislador és reduir-lo a quaranta-huit hores.

Aquesta observació es troba vinculada amb allò que s'exposarà en l'observació que es farà a Disposició derogatòria, per la qual cosa, igual que aquesta, és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del nostre Reglament.

## TÍTOL VI. Exercici de la potestat de disciplina urbanística

### Capítol I. Protecció de la legalitat urbanística

**Als articles 279 i 280. Reacció administrativa davant l'actuació il·legal i caràcter inexcusable de l'exercici de la potestat**

Aquests articles regulen les mesures derivades de les actuacions contràries a l'ordenació urbanística i estableixen el caràcter obligatori i irrenunciable de les potestats de protecció i restauració de la legalitat, diferenciant-les de la potestat sancionadora.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 281. Actes en execució mancades de títol habilitador**

L'article 281 regula la suspensió immediata de les obres o usos que s'executen sense títol habilitador i les mesures destinades a assegurar la seua efectivitat.

No obstant això, l'apartat 2 estableix que l'ordre de suspensió *"es farà constar mitjançant nota marginal en el registre de la propietat"*. Aquesta

previsió hauria d'acomodar-se a la legislació estatal en matèria registral, que determina els supòsits i modalitats d'accés al Registre dels actes dictats en els procediments de disciplina urbanística.

Per això, hauria de substituir-se la referència específica a la nota marginal per una remissió a la constància registral que procedisca conforme a la legislació estatal de sòl i hipotecària, en coherència, a més, amb la fórmula utilitzada en l'article 279.3. projectat.

**A l'article 282. Actes en execució amb títol habilitador però disconformes**

L'article 282 regula les actuacions que, disposant de títol habilitador, s'executen apartant-se de les seues condicions.

No obstant això, hauria d'aclarir-se la relació entre les dues suspensions dels apartats 2 i 3. Així, l'apartat 2 disposa que, si subsisteixen les irregularitats després del tràmit d'al·legacions, s'ordenarà la "paralització" de les obres; l'apartat 3 preveu posteriorment una visita de comprovació a instàncies de l'interessat i estableix que, si no es corregeixen les deficiències en el termini concedit, s'acordarà la *"paralització definitiva"*.

Convindria aclarir els efectes de la sol·licitud de comprovació sobre la paralització ja acordada i suprimir o precisar la referència a una posterior "paralització definitiva", a fi que resulten clars els tràmits procedimentals.

**A l'article 283. Actes en curs d'execució sense autorització urbanística autonòmica**

L'article regula la suspensió dels actes d'edificació en curs que requereixen autorització urbanística autonòmica i s'executen sense aquesta o contravenint les seues determinacions.

No obstant això, l'apartat 2 estableix que, quan l'actuació estiga emparada per llicència municipal i s'ajuste a aquesta, l'Administració autonòmica *"no podrà decretar la suspensió"*.

Com que el vigent article 253.3 TRLOTUP deixa expressament fora de perill les potestats previstes en la legislació d'espais naturals i de patrimoni cultural, hauria de revisar-se l'abast de la supressió d'aquesta excepció en la norma projectada, a fi d'evitar dubtes sobre els efectes del nou precepte urbanístic respecte de les potestats autonòmiques previstes en la legislació sectorial.

**A l'article 284. Requeriment de legalització**

El precepte regula el requeriment per a legalitzar o adequar les actuacions en curs prèviament suspeses, així com les conseqüències del seu incompliment.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 285. Obres acabades sense títol habilitador o disconformes**

El precepte regula les obres o usos ja acabats que manquen de títol habilitador o no s'ajusten a ell.

No obstant això, l'apartat 3 no es coordina adequadament amb l'article 284.4. Davant el mateix supòsit d'actuació *"manifestament il·legal i inesmenable"*, l'article 284.4 inicia directament el procediment de restauració i concedeix audiència en el seu si, mentre que l'article 285.3 situa l'audiència abans de la seua incoació.

Haurien d'unificar-se els dos preceptes que es refereixen a un mateix supòsit i substanciar l'audiència dins del procediment de restauració una vegada iniciat.

**Als articles 286 a 288. Termini per a l'exercici de l'acció de restauració i règim de les edificacions una vegada transcorregut el termini per a dictar l'ordre de restauració**

Aquests preceptes regulen el termini per a l'exercici de la potestat de restauració, els efectes del seu transcurs i el contingut de les mesures de restauració.

No s'hi formula cap objecció jurídica als articles 286 a 288.

**A l'article 289. Impossibilitat d'execució de l'ordre de restauració**

L'article 289 regula el procediment per a declarar la impossibilitat material o legal d'executar una ordre de restauració i atribueix efecte desestimatori a la falta de resolució expressa.

No obstant això, ha de precisar-se la forma d'iniciació del procediment, perquè d'aquesta depén el règim aplicable al transcurs del termini màxim sense resolució. Els articles 24 i 25 de la Llei 39/2015 estableixen conseqüències diferents per als procediments iniciats a sol·licitud de persona interessada i els iniciats d'ofici. En aquests últims, quan s'exerciten potestats

d'intervenció susceptibles de produir efectes desfavorables o de gravamen, la falta de resolució en termini determina la caducitat.

Es recomana, per això, precisar si el procediment pot iniciar-se d'ofici, a sol·licitud de la persona interessada o per les dues vies, adequant a aquesta configuració els efectes de la falta de resolució en termini.

A efectes de major claredat en l'aplicació de la norma, aquesta observació és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**Al article 290. Mesures cautelars**

Aquest article regula les mesures cautelars en el marc del procediment de restauració.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 291. Procediment de restauració de la legalitat urbanística**

El precepte regula el procediment de restauració i fixa en un any el seu termini màxim de tramitació, resolució i notificació. L'apartat 2 determina l'inici del còmput quan no se sol·licita la legalització després del corresponent requeriment i quan aquesta sí que se sol·licita.

No obstant això, no preveu el supòsit en què no existisca requeriment de legalització, previst expressament en els articles 284.4 i 285.3 per a les actuacions manifestament il·legals i inesmenables. En aquests casos queda indeterminat el moment a partir del qual ha de computar-se el termini màxim d'un any.

Per raons de seguretat jurídica en l'aplicació de la norma projectada, hauria d'afegir-se a l'article 291.2 una regla específica que determine l'inici del còmput quan es prescindisca del requeriment de legalització i vincular-lo a la data d'incoació del procediment de restauració.

Aquesta observació és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A l'article 292. Suspensió de l'execució de l'ordre de restauració**

El precepte permet suspendre temporalment l'execució d'una ordre de restauració ja dictada quan un planejament en tramitació puga legalitzar íntegrament l'actuació o quan l'interessat haja sol·licitat les autoritzacions necessàries i constituïda garantia.

L'apartat 1.b) permet la suspensió per la mera presentació d'una sol·licitud completa de llicència o autorització. No obstant això, aquesta previsió no es coordina suficientment amb els articles 284.4 i 285.3, que exclouen precisament la possibilitat de legalització quan l'actuació siga *"manifestament il·legal i inesmenable"*.

Per això, hauria de precisar-se que la suspensió prevista en l'article 292.1.b) únicament procedirà quan l'actuació siga susceptible de legalització, evitant que puga suspendre's una ordre de restauració respecte d'actuacions que la mateixa llei considera inesmenables.

**A l'article 293. Incompliment de l'ordre de suspensió**

L'article regula les conseqüències de l'incompliment d'una ordre de suspensió d'obres o usos, permet acudir a l'execució subsidiària de les mesures cautelars o imposar multes coercitives, i ordenar, a més, comunicar l'incompliment al Ministeri Fiscal.

L'apartat 2 estableix de manera automàtica que l'Administració *"donarà compte de l'incompliment al Ministeri Fiscal"*. No obstant això, el mer incompliment d'una ordre administrativa de suspensió no determina necessàriament l'existència d'indicis d'infracció penal.

Per això, se suggereix vincular aquesta comunicació a l'existència de fets que pogueren ser constitutius de delicte per evitar configurar una remissió automàtica al Ministeri Fiscal davant qualsevol incompliment de l'ordre de suspensió.

**A l'article 294. Incompliment de l'ordre de restauració**

L'apartat 6 estableix un "termini màxim de quinze anys per a l'execució subsidiària de l'ordre de restauració", però disposa que aquest termini s'interromprà per qualsevol acte administratiu formal d'execució forçosa i que, produïda la interrupció, es reiniciarà íntegrament.

Com que la interrupció i el reinici íntegre permeten que l'execució subsidiària es prolongue més enllà dels quinze anys des de la fermesa de la resolució, es recomana suprimir el terme «màxim», que pot induir a entendre que s'estableix un límit temporal absolut, i mantindre simplement la referència a un termini de quinze anys subjecte al règim d'interrupció previst en el mateix precepte.

**A l'article 295. Supòsit especial d'expropiació forçosa**

El precepte preveu l'expropiació per incompliment de la funció social de la propietat quan s'hagen realitzat actes constitutius d'infracció urbanística molt greu i no s'haja complit en termini la corresponent ordre de restauració.

La previsió troba cobertura en la doctrina constitucional, que admet que les comunitats autònomes establisquen causes expropiatòries vinculades a matèries de la seua competència. Així ho va declarar la STC 37/1987, de 26 de març, i ho va reiterar, en matèria urbanística, la STC 61/1997, de 20 de març, en assenyalar que correspon a l'Estat o a la comunitat autònoma, segons la titularitat de la competència material, *"definir una causa expropriandi"*, sense perjudici del respecte a la legislació estatal en matèria d'expropiació forçosa.

D'altra banda, l'apartat 2 empra l'expressió *"preu just"*. Encara que aquesta terminologia no resulta aliena a la legislació expropiatòria, per raons d'uniformitat i tècnica normativa seria preferible substituir-la en la versió en castellà per *"justiprecio"*, expressió utilitzada amb caràcter general en l'Avantprojecte i en la legislació estatal per a referir-se a la indemnització expropiatòria.

D'altra banda, en la versió en castellà, l'apartat 2 empra l'expressió *"precio justo"*. Encara que aquesta terminologia no resulta aliena a la legislació expropiatòria, per raons d'uniformitat i tècnica normativa seria preferible substituir-la en l'esmentada versió en castellà per *"justiprecio"*, expressió utilitzada amb caràcter general en l'Avantprojecte i en la legislació estatal per a referir-se a la indemnització expropiatòria. Encara que no en la versió en valencià, en què l'expressió correcta és "preu just".

**A l'article 296. Mesures complementàries en cas d'incompliment**

El precepte estableix determinades conseqüències patrimonials mentre no s'execute completament l'ordre de restauració, inclosa l'absència de dret a preu just, indemnització o compensació pels elements pendents de demolició.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Als articles 297 i 298. Revisió i impugnació de llicències municipals**

Els dos preceptes regulen els mecanismes per a reaccionar davant de llicències o ordres d'execució municipals contràries a dret: l'article 297 mitjançant revisió d'ofici o declaració de lesivitat i l'article 298 mitjançant la

seua impugnació per l'Agència Valenciana de Protecció del Territori quan concórreguen infraccions greus o molt greus i interessos supramunicipals.

La regulació es remet a la legislació de procediment administratiu comú i de règim local i, en el cas de la intervenció autonòmica, la vincula a l'existència d'interessos supramunicipals.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Capítol II. Infraccions i sancions urbanístiques**

**Secció 1a. Règim general d'infraccions i sancions urbanístiques**

**Als articles 299 a 301. Concepte d'infracció, infraccions i tipus de sancions**

Els articles 299 a 301 regulen el concepte i classificació de les infraccions urbanístiques i els tipus de sancions, mantenint substancialment el règim previst en el TRLOTUP vigent.

No es formula cap objecció jurídica als articles 299 a 301.

**A l'article 302. Quantia de les multes**

L'article 302.2 estableix, amb caràcter general, per a les infraccions greus una multa de 3.001 a 30.000 euros. No obstant això, altres preceptes del mateix Avantprojecte preveuen per a infraccions qualificades igualment com a greus quanties diferents. Així, per exemple, l'article 320.2 estableix una multa de 600 a 6.000 euros, mentre que l'article 320.4 preveu una multa de 6.000 a 60.000 euros.

Aquesta discordança ha de corregir-se, atesa l'exigència de certesa mateixa del principi de legalitat i tipicitat sancionadora. A aquest efecte, resultaria suficient afegir a l'article 302.2 una clàusula que deixe expressament fora de perill les quanties específicament previstes per a determinades infraccions en altres preceptes de la llei.

**Als articles 303 a 307. Inhabilitació, responsabilitat i prescripció en matèria sancionadora**

Els preceptes regulen la inhabilitació per a assumir la condició d'agent urbanitzador, els subjectes responsables, els efectes de la seua mort o extinció i la prescripció de les infraccions i sancions.

En particular, l'article 305.2 condiciona la responsabilitat de les persones físiques vinculades a una persona jurídica extingida al fet que hagen

determinat amb la seua mateixa conducta la comissió de la infracció, per la qual cosa es configura com un supòsit de responsabilitat mateixa i no de transmissió de la responsabilitat sancionadora de la persona jurídica.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 308. Circumstàncies agreujants i atenuants**

L'article 308.2.a) considera que existeix reincidència quan es comet una infracció del mateix tipus que una altra anteriorment sancionada «en el termini dels quatre anys següents a la notificació d'aquesta».

Aquesta previsió no s'ajusta a l'article 29.3.d) de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, que configura la reincidència com a criteri de graduació quan es comet, en el termini d'un any, més d'una infracció de la mateixa naturalesa i així haja sigut declarat per resolució ferma en via administrativa.

Per tant, ha d'adequar-se la definició de reincidència a l'establida per la legislació estatal, substituint el termini de quatre anys pel d'un any.

D'altra banda, les lletres b) i i) del mateix apartat consideren agreujants determinats conductes de coacció i obstaculització de l'actuació administrativa, mentre que l'article 320.8 tipifica com a infracció greu la «resistència, obstrucció, excusa o negativa injustificada» a l'exercici de la funció inspectora, incloses les «coaccions al personal inspector».

Ha d'evitar-se que una mateixa circumstància integrant del tipus infractor siga de nou valorada com a agreujant per a determinar la sanció. Procedeix, per això, incorporar una previsió que excloga l'aplicació de les circumstàncies agreujants de l'article 308 quan formen part del mateix tipus infractor sancionat.

Aquestes observacions tenen caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del reglament d'aquest Consell.

**Als articles 309 i 310. Graduació de la responsabilitat i determinació de les sancions**

Els preceptes regulen, respectivament, la graduació de la responsabilitat i les regles per a la determinació de les sancions, sense que s'aprecien qüestions de legalitat que requerisquen observació específica.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 311. Regles especials per reposició voluntària o pagament anticipat**

L'apartat 3 estableix una reducció del 50% de la sanció proposada quan es produïsca el seu pagament voluntari abans de la resolució del procediment.

Aquesta previsió ha de coordinar-se amb l'article 85 de la Llei 39/2015, que atribueix al pagament voluntari, quan concórreguen els pressupòsits establerts en aquest precepte, la finalització del procediment sancionador, sense perjudici de la reposició de la situació alterada i de la indemnització dels danys i perjudicis. Així mateix, estableix determinades condicions per a l'aplicació de les reduccions previstes en aquests supòsits.

Per això, haurien de deixar-se expressament fora de perill en l'article 311.3 els efectes i condicions establerts en l'article 85 de la Llei 39/2015.

**A l'article 312. Procediment sancionador**

L'article 312.2 estableix que el termini màxim d'un any per a resoldre el procediment sancionador podrà ampliar-se per un màxim de sis mesos «mitjançant acord adoptat per l'òrgan competent per a iniciar el procediment».

Aquesta previsió contradiu l'article 23.1 de la Llei 39/2015, que atribueix la facultat d'ampliar el termini màxim de resolució i notificació a l'òrgan competent per a resoldre, a proposta, si és el cas, de l'òrgan instructor o del superior jeràrquic d'aquell, i exigeix que l'ampliació s'acorde excepcionalment, de forma motivada i quan s'hagen esgotat els mitjans personals i materials disponibles.

L'article 23 constitueix una regla de procediment administratiu comú dictada a l'empara de l'article 149.1.18 CE, segons la disposició final primera de la Llei 39/2015. La doctrina de la STC 55/2018 inclou expressament dins de la competència estatal sobre procediment administratiu comú les regles relatives als termes i terminis i a l'estructura general del procediment. Les comunitats autònomes poden establir especialitats procedimentals vinculades a les seues competències materials, però han de respectar les regles integrants del procediment administratiu comú fixades per l'Estat.

Per tant, ha de modificar-se l'article 312.2 en els termes indicats.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**Als articles 313 a 315. Infraccions connexes, qüestions incidentals i rescabalament de danys i perjudicis**

Els preceptes regulen, respectivament, les infraccions connexes, les qüestions incidentals en el procediment sancionador i el rescabalament de danys i perjudicis.

En particular, l'article 314 preveu la concurrència amb l'ordre penal, sense perjudici de l'aplicació de les garanties establides en la legislació de procediment administratiu comú, entre aquestes la vinculació de l'Administració als fets declarats provats per resolució judicial penal ferma, d'acord amb l'article 77.4 de la Llei 39/2015.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Secció 2a. De les infraccions molt greus i les seues sancions**

**A l'article 316. Actuacions il·legals en sòls protegits**

L'article 316 manté substancialment el règim vigent per a les actuacions il·legals realitzades en sòls especialment protegits i incorpora, en l'apartat 2, una sanció específica per a la tala, poda severa o eliminació de masses arbòries, arbratge aïllat o vegetació arbustiva.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 317. Parcel·lacions en sòl no urbanitzable o urbanitzable sense programació**

L'article 300.2 tipifica com a infracció molt greu els tancats o tancaments interiors de finques que "materialitzen" parcel·lacions il·legals. No obstant això, l'article 317.3 sanciona amb multa del 50% del valor d'execució els tancats o tancaments que "provinguen d'una parcel·lació, divisió o segregació il·legal".

Les dues expressions no tenen necessàriament el mateix abast. Mentre "materialitzen" exigeix que el tancat o tancament constituïsca una manifestació material de la parcel·lació il·legal, l'expressió "provinguen de" permet comprendre actuacions simplement vinculades causalment amb una parcel·lació, divisió o segregació il·legal.

Com que l'article 300.2 delimita la conducta constitutiva d'infracció molt greu i l'article 317.3 estableix la sanció corresponent, ha d'existir plena correspondència entre els dos preceptes. En conseqüència, ha d'unificar-se la seua redacció, de manera que la sanció prevista en l'article 317.3 recaiga inequívocament sobre la conducta prèviament tipificada, conforme a les

exigències del principi de legalitat i tipicitat sancionadora de l'article 25.1 de la Constitució.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**Secció 3a. De les infraccions greus i les seues sancions**

**Als articles 318 i 319. Infraccions en matèria d'edificació i actuació en edificis catalogats**

Els articles 318 i 319 mantenen substancialment el règim actualment previst en els articles 282 i 283 TRLOTUP.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A l'article 320. Altres infraccions greus**

L'apartat 1 disposa que l'incompliment de les obligacions legals o compromisos assumits mitjançant conveni urbanístic per a l'execució del planejament «se sancionarà conforme al que preveu el conveni».

Encara que aquesta previsió té el seu antecedent en el TRLOTUP vigent, la remissió al conveni resulta imprecisa en matèria sancionadora, perquè la tipificació de les infraccions administratives i la determinació de les corresponents sancions estan sotmeses al principi de legalitat. El conveni pot concretar els compromisos assumits i les conseqüències derivades del seu incompliment dins de la relació convencional, però no constituir per si mateix la font d'una infracció o sanció administrativa.

Es recomana, per això, precisar que l'eventual responsabilitat sancionadora derivada de l'incompliment s'exigirà conforme a les infraccions i sancions establides en la llei, sense perjudici de les conseqüències que procedisquen conforme al mateix conveni.

**Secció 4a. De les infraccions lleus i les seues sancions**

**A l'article 321. Infraccions lleus**

La regulació de les infraccions lleus manté en general la continguda en l'article 285 del TRLOTUP. Els apartats 1 a 4 reprodueixen els tipus actualment previstos, introduint determinades precisions relatives a les actuacions que no s'ajusten al títol habilitador i al règim dels tancaments i tancats, que no susciten cap objecció jurídica.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Capítol III. Administracions competents en disciplina urbanística**

**Als articles 322 a 324. Administracions competents en disciplina urbanística**

Els articles 322 a 324 mantenen el règim actualment establert en els articles 286 a 288 del TRLOTUP respecte de la distribució de competències en matèria de disciplina urbanística entre els municipis i la Generalitat. Es conserva el caràcter mateix de les competències municipals en matèria sancionadora i de protecció de la legalitat urbanística, el règim de substitució autonòmica en els supòsits d'inactivitat o negligència municipal i la competència autonòmica concurrent respecte de les infraccions greus o molt greus comeses en sòl no urbanitzable.

No obstant això en l'apartat 5 de l'article 322 s'estableix que la inactivitat municipal en l'exercici de les seues competències en matèria de disciplina urbanística *"podran recórrer les persones interessades davant dels jutges i tribunals, en els termes que establix la legislació de la jurisdicció contenciosa administrativa"*.

La previsió hauria de formular-se amb major precisió, perquè la mera inactivitat administrativa no constitueix, en tot cas, una actuació directament recurrible, sinó que la seua impugnació jurisdiccional està subjecta als supòsits, requisits i procediments establerts en la legislació reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Per això, es recomana substituir la referència al fet que la inactivitat *"podran recórrer"* per una formulació que reconega a les persones interessades la possibilitat de reaccionar davant d'aquesta inactivitat en els termes previstos en la legislació reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

No es formula cap objecció jurídica a la resta de preceptes.

**Capítol IV. Inspecció urbanística**

**Als articles 325 i 326. Inspecció urbanística**

Els articles 325 i 326 mantenen substancialment la regulació dels articles 289 i 290 del TRLOTUP sobre concepte, competència i exercici de la inspecció urbanística. Com a principal novetat, l'article 326.2 precisa que la funció inspectora serà exercida per personal funcionari, previsió adequada atés l'exercici de potestats públiques i a la condició d'agent de l'autoritat atribuïda al personal inspector.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**Capítol V. L'Agència Valenciana de Protecció del Territori**

**Als articles 327 a 338. Agència Valenciana de Protecció del Territori**

Els articles 327 a 338 incorporen a la llei el règim essencial de l'Agència Valenciana de Protecció del Territori, la regulació del qual es conté actualment en els articles 291 a 310 TRLOTUP. La nova regulació manté la seua configuració com a organisme autònom de la Generalitat i desenvolupa la seua naturalesa, àmbit d'actuació, funcions, règim d'adhesió dels municipis, organització, personal, patrimoni, finançament, contractació, planificació i transparència.

En particular, l'adhesió municipal conserva caràcter voluntari i s'adopta per majoria absoluta del nombre legal de membres de la corporació. Es manté la titularitat municipal de les competències, però el seu exercici es delega en l'Agència.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A la disposició addicional primera. Règim jurídic i procediment de l'avaluació ambiental estratègica**

La disposició addicional primera determina el règim jurídic aplicable a l'avaluació ambiental estratègica de plans i programes, establint l'aplicació de la legislació bàsica estatal en matèria d'avaluació ambiental, de les especialitats previstes en la mateixa llei i, en el que no s'hi preveu i quan resulte compatible, dels preceptes supletoris de la legislació estatal. Així mateix, precisa que les referències de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, a l'òrgan ambiental s'entendran realitzades a l'òrgan autonòmic o municipal competent conforme a la llei.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A la disposició addicional segona. Avaluació d'impacte ambiental dels projectes d'urbanització i coordinació amb l'avaluació ambiental estratègica**

Aquesta disposició regula l'avaluació d'impacte ambiental dels projectes d'urbanització i la seua coordinació amb l'avaluació ambiental estratègica.

L'apartat 4 estableix que *"No hauran de repetir-se els tràmits, consultes, informes o anàlisis ambientals ja realitzades en l'avaluació ambiental estratègica quan conserven plena validesa"*.

Per les raons exposades en la consideració general, resultaria més precís substituir l'expressió *"no hauran de repetir-se"* per *"no serà necessari repetir"*, preservant amb major claredat les facultats de l'òrgan ambiental.

No es formula cap objecció jurídica a la resta d'apartats de la present disposició.

**A la disposició addicional tercera. Entitats urbanístiques de capital públic**

Aquesta disposició regula les entitats urbanístiques de capital públic, la seua configuració, règim jurídic, funcions i facultats.

La disposició empra de manera indiferent les expressions "*entitats urbanístiques*", "*societats*" i "*entitat pública*", malgrat que el seu apartat 2 permet que aquelles adopten qualsevol de les formes de personificació integrants del sector públic institucional. En aquest sentit, l'apartat 7 que disposa que "*l'entitat pública podrà constituir-se en societat pública*", expressió que pot induir a confusió, perquè la societat mercantil pública constitueix una entitat del sector públic institucional dotada de personificació juridicoprivada.

Es recomana, per això, emprar amb caràcter general el terme "*entitat*", reservant el de "*societat*" per als supòsits en què s'adopte específicament aquesta forma de personificació, i precisar que el règim jurídic aplicable i les funcions i facultats que puguen exercir-se dependran de la concreta forma jurídica adoptada, amb subjecció, en tot cas, a la legislació reguladora del sector públic (Llei 1/2015, de 6 de febrer, d'hisenda, subvencions i sector públic) i a la normativa sectorial corresponent.

**A la disposició addicional quarta. Actuació de les entitats col·laboradores urbanístiques en matèria de vivenda**

La disposició regula la intervenció de les entitats col·laboradores urbanístiques en els procediments de qualificació provisional i definitiva de vivendes de protecció pública, incloent-hi l'emissió d'un *"informe tècnic de conformitat"*.

Cal advertir que l'article 46.4 de la Llei 8/2004, de 20 d'octubre, de la vivenda de la Comunitat Valenciana, introduït per la Llei 3/2026 i vigent des del 3 de juliol de 2026, preveu en aquests mateixos procediments un *"certificat de conformitat"* emés per una ECUV, al qual atribueix efectes procedimentals específics: exclou la necessitat d'informe tècnic del servei territorial i, una vegada verificat el seu contingut mínim, determina la continuació del procediment fins a la resolució de la qualificació.

La utilització de denominacions diferents per a instruments emesos per les mateixes entitats en els mateixos procediments genera una innecessària incertesa sobre la seua relació i efectes.

Es recomana coordinar expressament la disposició amb l'article 46.4 de la Llei 8/2004 i aclarir la relació entre el *"informe tècnic de conformitat"* i el *"certificat de conformitat"* i preservar els efectes que la legislació de vivenda atribueix a aquest últim.

Açò s'entén sense perjudici de l'observació essencial formulada en la consideració huitena respecte de l'aplicació a aquestes entitats del principi d'eficàcia territorial previst en la legislació sobre garantia de la unitat de mercat.

**A la disposició addicional cinquena. Projectes residencials locals**

La disposició addicional cinquena regula els projectes residencials locals d'aprovació municipal com a instrument excepcional per a la implantació de vivendes de nova construcció subjectes a protecció pública. Podran recaure sobre solars vacants no edificats qualificats com a sòl dotacional d'equipament públic, solars integrats en el patrimoni públic de sòl municipal i altres béns immobles patrimonials de titularitat municipal. La seua aprovació correspon al Ple per majoria absoluta i comporta, «per ministeri d'aquesta llei», la modificació de la qualificació urbanística necessària per a l'actuació, sense necessitat de modificació, revisió o adaptació prèvia del planejament, al qual haurà d'incorporar-se posteriorment la modificació produïda.

La valoració d'aquesta regulació requereix efectuar una breu referència als seus antecedents normatius i al procediment de negociació bilateral amb l'Estat, perquè expliquen la configuració que presenta el text sotmés a dictamen.

Els projectes residencials locals van ser incorporats al TRLOTUP pel Decret llei 14/2025, de 26 de desembre, i l'article 83 va ser inclòs entre els preceptes respecte dels quals la Comissió Bilateral de Cooperació Administració General de l'Estat-Generalitat va acordar, el 23 de febrer de 2026, iniciar negociacions a l'empara de l'article 33.2 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional.

Posteriorment, la regulació dels projectes residencials locals va ser recollida per l'article 101 de la Llei 3/2026, de 29 de juny, sense introduir modificacions materials rellevants respecte de les qüestions que havien originat la controvèrsia. Així ho confirma el posterior acord de la Comissió Bilateral de 17 de juliol de 2026, que, després de la derogació del Decret llei

14/2025 per la Llei 3/2026, va remetre expressament les qüestions suscitades a les negociacions relatives a aquesta última llei, atesa la «coincidència material dels continguts dels preceptes quant a les controvèrsies suscitades». En la mateixa data es va acordar formalment iniciar negociacions respecte de diversos preceptes de la Llei 3/2026, entre aquests l'article 101, i constituir un grup de treball per a proposar la corresponent solució.

La nova redacció incorporada a l'Avantprojecte ha de situar-se precisament en aquest context. Així, l'informe justificatiu de les modificacions introduïdes respecte de la versió d'abril de l'Avantprojecte, de 14 de juliol de 2026, incorporat a l'expedient, assenyala que, com a resultat dels treballs desenvolupats en la Comissió Bilateral, s'havia aconseguit un "acord inicial" en la sessió celebrada el 2 de juny de 2026.

Segons aquest informe, les discrepàncies estatals afectaven, en el substancial, a la possibilitat de destinar sòl dotacional d'equipament públic a determinades modalitats de vivenda protegida i a l'absència d'un procediment específic que permetera reflectir en l'ordenació urbanística la modificació de la qualificació derivada d'aquestes actuacions. La regulació inicialment projectada se substitueix, per això, per una nova configuració de la figura, diferenciant els projectes residencials locals municipals, regulats en aquesta disposició addicional cinquena, dels promoguts per la Generalitat, objecte de la disposició addicional sisena.

El mateix informe identifica, com a precedent de la solució adoptada, l'acord aconseguit entre l'Estat i la Comunitat Autònoma de Canàries respecte del Decret llei 1/2024, de 19 de febrer, de mesures urgents en matèria de vivenda. La Comissió Bilateral de Cooperació Administració General de l'Estat-Comunitat Autònoma de Canàries havia acordat el 9 de maig de 2024 iniciar negociacions sobre diversos preceptes d'aquesta norma, entre aquests els articles 4 i 5, relatius a mesures extraordinàries per a la implantació de vivenda protegida.

La controvèrsia canària va quedar resolta mitjançant l'Acord de la Comissió Bilateral de 19 de novembre de 2024. En el que ací afecta, les dues administracions van convindre que l'aplicació d'aquelles mesures excepcionals quedara condicionada al fet que l'Ajuntament identificara motivadament el sòl susceptible d'acollir vivenda protegida; que el Ple municipal decidira sobre l'actuació prèvia informació pública; que l'acord fora objecte de publicació oficial, i que l'alteració produïda s'incorporara al planejament en la primera modificació substancial que es tramitara. Sobre aquesta base, les dues parts van declarar expressament resoltes les discrepàncies i conclosa la controvèrsia. La modificació legislativa posteriorment aprovada a Canàries va incorporar les previsions convingudes en aquest acord.

El text projectat segueix, segons expressa l'informe incorporat a l'expedient, una tècnica semblant: atribuir directament per llei eficàcia urbanística a l'aprovació del projecte, acompanyant aquesta eficàcia excepcional de garanties procedimentals i de la posterior incorporació de l'alteració al planejament. La disposició addicional cinquena projectada concreta els béns susceptibles d'actuació i diferencia el règim aplicable al sòl dotacional d'equipament públic del corresponent al patrimoni públic de sòl i altres béns patrimonials municipals.

En particular, quan el PHL recaiga sobre sòl dotacional d'equipament públic, la seua aprovació ha d'acordar simultàniament l'inici de la modificació del planejament necessària per a obtindre sòl substitutiu i restablir l'equilibri entre dotacions públiques i aprofitament urbanístic. Aquest equilibri haurà de restablir-se en el termini de tres anys i, mentre això no s'acredite, no podrà aprovar-se definitivament cap modificació de planejament diferent de les destinades a aquest restabliment. Quan l'actuació es projecte sobre patrimoni públic de sòl o altres béns patrimonials municipals, haurà de justificar-se expressament la seua compatibilitat amb l'ordenació urbana de l'entorn i la suficiència de les dotacions públiques existents, imposant-se igualment el restabliment de l'equilibri dotacional quan resulte alterat.

No suscita objecció el règim patrimonial previst en l'apartat 5. La consideració del PHL com a projecte d'obra i servei s'estableix expressament a l'efecte de l'article 81.2.a) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, de manera que l'alteració de la qualificació jurídica de les parcel·les demanials queda connectada amb el règim bàsic aplicable als béns de les entitats locals.

Sense perjudici del que s'ha dit anteriorment, s'efectuen les observacions següents:

- L'apartat 1 circumscriu actualment els PHL als solars qualificats com a sòl dotacional d'equipament públic, els integrats en el patrimoni públic de sòl municipal i altres béns patrimonials de titularitat municipal. No obstant això, la Llei 5/2026, de 31 de juliol, posterior a la Llei 3/2026 i vigent des de l'11 d'agost de 2026, ha incorporat a la disposició addicional dotzena del TRLOTUP la possibilitat de desenvolupar PHL també sobre equipaments de titularitat privada, establint les corresponents especialitats per a aquest supòsit.

Com que l'Avantprojecte pretén substituir el TRLOTUP i establir amb vocació general el nou règim dels projectes residencials locals, ha d'aclarir-se si l'exclusió dels equipaments de titularitat privada respon a una decisió legislativa deliberada. El legislador pot redefinir l'àmbit d'aplicació de la figura, però la immediata proximitat temporal entre les dues iniciatives

aconsella evitar que una previsió recentment incorporada a l'ordenament quede suprimida per una falta de coordinació normativa.

- D'altra banda, com que l'aprovació del PHL comporta directament una modificació de la qualificació urbanística i determina els paràmetres necessaris per a executar l'actuació, resulta convenient deixar expressament fora de perill l'aplicació de la legislació ambiental. Això no suposa que tot PHL haja de sotmetre's necessàriament a avaluació ambiental estratègica, perquè la procedència i modalitat de l'avaluació dependran de la concurrència dels pressupòsits establerts per la legislació bàsica estatal. Es recomana, per això, incorporar una clàusula del següent tenor: *«Tot això sense perjudici de l'avaluació ambiental que, si és el cas, resulte exigible conforme a la legislació bàsica estatal en matèria d'avaluació ambiental».*

-Així mateix, l'apartat 1 exigeix que la utilització d'aquesta figura excepcional resulte necessària per a la creació de noves vivendes protegides i que aquesta necessitat «es motive en l'expedient». Atesos els efectes excepcionals que la llei atribueix a l'aprovació del PHL —modificació directa de la qualificació urbanística i determinació dels paràmetres de l'actuació sense prèvia modificació del planejament—, la motivació ha de justificar no sols la necessitat de crear vivenda protegida, sinó també la idoneïtat de la concreta parcel·la i la necessitat d'acudir a aquest mecanisme excepcional. Es recomana precisar-ho en el precepte, reforçant així els pressupostos que legitimen la seua utilització i facilitant el seu control.

En definitiva, la disposició addicional cinquena incorpora una configuració garantista i respon, segons resulta expressament de l'expedient, a l'acord inicial aconseguit en els treballs de la Comissió Bilateral Estat-Generalitat, prenent com a referència la solució prèviament acordada per la legislació canària.

**A la disposició addicional sisena. Projectes residencials locals promoguts per la Generalitat**

La disposició addicional sisena regula separadament els projectes residencials locals promoguts per la Generalitat sobre solars vacants de la seua titularitat o del seu sector públic instrumental. La seua aprovació modifica directament, «*per ministeri d'aquesta llei*», la qualificació urbanística necessària per a implantar vivenda protegida, sense prèvia modificació del planejament.

Aquesta regulació respon, segons l'informe justificatiu de 14 de juliol de 2026, a l'acord inicial aconseguit el 2 de juny de 2026 en els treballs de la Comissió Bilateral Estat-Generalitat i presa com a referència la solució acordada entre l'Estat i Canàries respecte del Decret llei canari 1/2024. D'ací ve que es reforce especialment la intervenció municipal: l'aprovació exigeix la

conformitat expressa de l'Ajuntament, mitjançant acord del Ple per majoria absoluta, sobre la procedència de l'ús residencial, la seua integració urbana, la suficiència de les dotacions i, si és el cas, el restabliment de l'equilibri dotacional.

No obstant això, examinada la regulació projectada, procedeix formular les següents observacions.

a) L'apartat 1 disposa que la Generalitat, «*a través de la conselleria competent en matèria de vivenda, urbanisme o patrimoni, podrà promoure*» aquests projectes. No obstant això, la disposició no determina quin òrgan és competent per a aprovar-los.

Es recomana, per tant, identificar expressament l'òrgan competent per a l'aprovació definitiva i, quan no coincidisquen, diferenciar l'òrgan promotor de l'òrgan competent per a resoldre.

b) El mateix apartat 1 permet promoure PHL sobre solars de titularitat de la Generalitat o del seu sector públic instrumental, sense precisar el règim aplicable quan tinguen naturalesa demanial.

A diferència de l'apartat 5 de la disposició addicional cinquena projectada, que regula expressament les conseqüències de l'aprovació del PHL sobre la qualificació jurídica dels béns municipals demanials, la disposició addicional sisena no conté una previsió equivalent. La modificació directa de la qualificació urbanística del solar no comporta, per si mateixa, l'alteració de la seua qualificació juridicopatrimonial.

Es recomana, per això, incorporar una previsió anàloga a la de la disposició addicional cinquena, adaptada al règim patrimonial de la Generalitat i del seu sector públic instrumental.

c) La disposició atribueix al PHL eficàcia directa sobre la qualificació urbanística i permet la seua execució sense prèvia modificació del planejament. No obstant això, no conté una previsió expressa sobre l'aplicació de la legislació ambiental.

No tot PHL necessàriament haurà de sotmetre's a avaluació ambiental; això dependrà del fet que concórreguen els pressupostos establerts per la legislació bàsica estatal. Per a evitar que l'eficàcia directa atribuïda al projecte puga interpretar-se com una excepció a aquesta legislació, es recomana incorporar la següent clàusula o la que s'estima procedent: «*Tot això sense perjudici de l'avaluació ambiental que, si és el cas, resulte exigible conforme a la legislació bàsica estatal en matèria d'avaluació ambiental*».

**A la disposició addicional setena. Règim excepcional i temporal d'increment d'edificabilitat i del nombre màxim de vivendes en parcel·les destinades o que es destinen íntegrament a vivenda subjecta a protecció pública**

La disposició addicional setena estableix un règim excepcional i temporal destinat a afavorir la promoció de vivenda protegida mitjançant l'increment, sense modificació prèvia del planejament, de l'edificabilitat i del nombre màxim de vivendes admissibles en determinades parcel·les residencials sense edificar.

L'apartat 1 permet incrementar fins a un 10% l'edificabilitat i, quan el planejament establisca expressament un límit, fins a un 20% el nombre màxim de vivendes, podent produir-se aquest últim increment sense augment d'edificabilitat. Així, a títol merament il·lustratiu, una parcel·la en la qual el planejament admeta 10.000 m² de sostre i un màxim de 100 vivendes podria aconseguir, si concorren la resta de requisits legals, 11.000 m² i 120 vivendes, o augmentar únicament el nombre de vivendes mantenint l'edificabilitat inicialment prevista.

A continuació, la disposició distingeix entre les parcel·les que el planejament ja destina a vivenda protegida i la resta de parcel·les residencials. En les primeres, l'increment haurà de destinar-se íntegrament a vivenda protegida durant el termini legal de protecció. En les segones, tota l'edificabilitat residencial resultant queda destinada a vivenda protegida i l'increment d'edificabilitat únicament resulta possible quan l'aprofitament objectiu ponderat resultant no excedisca del corresponent a l'ordenació vigent.

Aquesta última regla és important per a comprendre l'abast de la mesura. Així, si una parcel·la destinada pel planejament a vivenda lliure disposa de 10.000 m² d'edificabilitat i, per aplicació d'aquesta disposició, aconsegueix 11.000 m², no podran mantindre's els primers 10.000 m² com a vivenda lliure i destinar únicament l'increment a vivenda protegida. D'aquesta manera, la totalitat dels 11.000 m² haurà de quedar afecta a aquesta última destinació. Al seu torn, la ponderació entre els usos de vivenda lliure i protegida pretén impedir que aquest major volum físic determine un increment correlatiu de l'aprofitament urbanístic atribuït al propietari. Quan el planejament manque de coeficient específic per a la vivenda protegida, l'apartat 2 ordena determinar-lo motivadament atesos els corresponents valors de repercussió.

L'informe justificatiu dels canvis introduïts després del Dictamen del CES explica aquesta solució assenyalant que la menor valoració relativa de la vivenda protegida pot permetre una major edificabilitat física sense augmentar l'aprofitament objectiu de la parcel·la, de manera que l'increment

de vivenda no es traduïsca en un avantatge urbanístic equivalent per al seu titular.

A aquesta garantia s'afegeix la prevista en l'apartat 3, dirigida a evitar la capitalització de l'increment en el preu del sòl. Quan aquest haja sigut adquirit a títol onerós després de l'entrada en vigor de la llei, haurà d'acreditar-se que la prima concedida no ha sigut incorporada al seu preu, respectant-se els límits de repercussió establerts per la normativa de vivenda protegida i, a falta de previsió específica, el límit previst per la mateixa disposició. Es tracta, en definitiva, d'evitar que l'increment d'edificabilitat o de vivendes concebut per a facilitar la promoció de vivenda protegida acabe traslladant-se al valor del sòl.

Els apartats 4 i 5 introdueixen, per part seua, límits rellevants a l'aplicació de la mesura. La parcel·la haurà de tindre la condició de solar o poder ser objecte d'urbanització i edificació simultànies amb les garanties legalment exigibles, quedant en tot cas fora de perill la normativa sectorial i ambiental. Així mateix, es mantenen les condicions d'ocupació, altura i resta de paràmetres establerts pel planejament. L'eventual estudi de detall podrà reajustar la distribució del volum edificable, però dins d'aquests límits i sense alterar l'ordenació estructural. Per conseqüent, l'increment d'edificabilitat no comporta, per si mateix, la possibilitat de superar l'altura màxima o altres paràmetres urbanístics que la disposició no excepciona.

D'altra banda, conforme a l'apartat 6, l'increment autoritzat no eximeix dels deures urbanístics que procedisquen per l'augment de població o per les noves necessitats dotacionals o d'infraestructures. La neutralitat de l'aprofitament ponderat no significa, per tant, que l'actuació manque de conseqüències urbanístiques. Si, per exemple, l'augment de 100 a 120 vivendes fa objectivament necessari reforçar una determinada xarxa pública, hauran de complir-se els deures que legalment corresponguen, en els termes de necessitat, proporcionalitat i vinculació directa establerts per la disposició.

Aquesta previsió permet coordinar el règim projectat amb l'article 7.1.b) del text refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana, aprovat per Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, relatiu a les actuacions de dotació vinculades a increments d'edificabilitat o densitat o a canvis d'ús, així com amb els articles 214 a 217 de l'Avantprojecte, que regulen les actuacions de dotació i els corresponents deures urbanístics.

Cal destacar igualment la intervenció que l'apartat 7 atribueix als municipis. Durant els quatre mesos següents a l'entrada en vigor de la disposició, el Ple pot delimitar àmbits d'aplicació preferent, establir condicions addicionals i, singularment, acordar motivadament la seua inaplicació total o parcial quan concórreguen raons objectives de capacitat de serveis o de preservació del model urbà. Pot també diferenciar entre parcel·les prèviament

reservades a vivenda protegida i la resta de parcel·les residencials. Durant aquest període no podran presentar-se sol·licituds, llevat que l'acord municipal es publique amb anterioritat.

La disposició no imposa, per tant, necessàriament aquest règim excepcional a tots els municipis. Un ajuntament pot excloure'l per a tot el seu terme municipal, sempre que el Ple adopte el corresponent acord dins del termini establert i motive la decisió en alguna de les causes previstes legalment; o pot excloure determinats àmbits i admetre'l en uns altres. Aquesta facultat constitueix una garantia rellevant de l'autonomia local, especialment si es considera que el règim pot aplicar-se a parcel·les residencials que el planejament municipal no havia destinat originàriament a vivenda protegida.

Finalment, l'apartat 8 confirma el caràcter temporal de la mesura. Les sol·licituds hauran de presentar-se dins dels tres anys següents al moment en què el règim resulte aplicable conforme a l'apartat anterior; les obres hauran de finalitzar i quedar aptes per a la seua destinació dins dels tres anys següents al seu inici; i, abans de concloure el període de sol·licituds, la conselleria competent haurà d'elevar un informe d'avaluació sobre l'aplicació i els resultats de la mesura.

La regulació projectada compta, a més, amb antecedents en altres legislacions autonòmiques. La seua consideració resulta pertinent atesa la singularitat d'una mesura que permet incrementar determinats paràmetres urbanístics sense modificació prèvia del planejament.

És de menció el règim establert a Andalusia per l'article 2.4 del Decret llei 1/2025, de 24 de febrer, de mesures urgents en matèria de vivenda, que preveu increments de densitat i, en determinats supòsits, d'edificabilitat vinculats a la destinació íntegra a vivenda protegida, preservant l'aprofitament urbanístic. També la Comunitat de Madrid, mitjançant l'article tercer de la Llei 3/2024, de 28 de juny, en la redacció resultant de la Llei 2/2026, d'11 de juny, ha establert increments temporals d'edificabilitat i densitat per a determinades parcel·les destinades a vivenda protegida. Per part seua, l'article 23 del Decret llei 3/2026, de 3 de juliol, de la Regió de Múrcia, preveu igualment una prima d'edificabilitat vinculada a la destinació íntegra a vivenda protegida. El mateix informe justificatiu examina aquests i altres antecedents autonòmics en explicar la configuració de la mesura projectada.

L'existència d'aquests precedents posa de manifest que l'establiment legal d'increments excepcionals d'edificabilitat o densitat vinculats a la producció de vivenda protegida no constitueix una tècnica aïllada en la legislació urbanística autonòmica.

Examinat així el règim en el seu conjunt, no s'aprecia objecció a la utilització d'aquesta tècnica legal, atesos el seu caràcter temporal i finalista, la preservació dels deures urbanístics, les garanties dirigides a evitar la capitalització de la prima i, especialment, les facultats reconegudes als municipis per a modular o excloure la seua aplicació.

No obstant això, s'ha d'efectuar una observació a l'apartat 2.

L'apartat 2 distingeix entre les parcel·les que el planejament ja haguera destinat a vivenda protegida i aquelles altres que, tenint ús residencial, no estigueren originàriament reservades a aquesta destinació.

Respecte de les primeres, l'increment autoritzat haurà de destinar-se a vivenda protegida "*durant tot el termini legal de protecció*". Per a les segones, la disposició exigeix que tota l'edificabilitat residencial resultant es destine a vivenda protegida i estableix, a més, que no podrà autoritzar-se la desqualificació voluntària ni la seua destinació a vivenda lliure *"mentre romanguen materialitzats els increments autoritzats*", llevat que una posterior modificació del planejament regularitze l'ordenació resultant i es complisquen els deures urbanístics procedents.

La finalitat d'aquesta previsió resulta legítima: evitar que una parcel·la inicialment destinada a vivenda lliure obtinga una major edificabilitat o un major nombre de vivendes per acollir-se al règim excepcional de vivenda protegida i que, una vegada extingida la protecció, aquest avantatge urbanístic es consolide automàticament com a vivenda lliure.

No obstant això, la regulació no determina amb suficient precisió quina serà la situació jurídica de les vivendes i dels seus titulars una vegada extingit el termini legal de protecció quan romanguen materialitzats els increments autoritzats, ni estableix un límit temporal cert per a la vinculació que llavors subsisteix.

Així, a títol d'exemple, si el planejament permet construir en una parcel·la 100 vivendes lliures i, per aplicació d'aquesta disposició, s'autoritzen 120 vivendes protegides, la mera extinció del termini legal de protecció no permet convertir automàticament les 120 vivendes en vivendes lliures, perquè l'increment fins a 120 vivendes únicament ha sigut possible per aplicació del règim excepcional i per la seua vinculació a la destinació de vivenda protegida. No obstant això, una vegada extingida la protecció, les 120 vivendes continuaran físicament existents i la seua possible destinació a vivenda lliure queda condicionada —segons la disposició projectada— a una posterior modificació del planejament que regularitze l'ordenació resultant i al compliment dels deures urbanístics procedents.

La dificultat resideix en què l'aprovació d'aquesta modificació del planejament no depén del propietari, sinó de l'exercici de la potestat de planejament per l'Administració competent. Si la modificació no es promou o no arriba a aprovar-se, el precepte no determina quin és l'estatut jurídic de les vivendes ni durant quant temps subsisteix la limitació. D'aquesta manera, una vinculació nascuda d'una mesura legal expressament excepcional i temporal podria prolongar-se, en la pràctica, de forma potencialment indefinida més enllà del mateix període legal de protecció.

La finalitat d'impedir que la prima urbanística concedida per a vivenda protegida es transforme automàticament en un increment de vivenda lliure pot justificar el manteniment de determinades limitacions una vegada extingida la protecció. Ara bé, que tals limitacions puguen prolongar-se per temps indeterminat i que la seua eventual finalització depenga d'una modificació del planejament —l'aprovació del qual no es troba a la disposició del particular— pot plantejar dubtes des de la perspectiva de la proporcionalitat, especialment si la mateixa llei no estableix un límit temporal o un mecanisme que permeta resoldre aquesta situació.

Per això, la norma projectada ha de determinar el règim aplicable una vegada extingit el termini legal de protecció quan romanguen materialitzats els increments autoritzats, precisant la naturalesa, abast i duració de la vinculació urbanística subsistent, la situació jurídica de les vivendes durant aquest període i les condicions en què puga produir-se, si és el cas, la seua posterior destinació a vivenda lliure. En particular, haurà de preveure's el supòsit que no arribe a aprovar-se la modificació del planejament prevista pel mateix apartat.

Segons el parer d'aquest òrgan consultiu, ha d'evitar-se que l'aplicació d'una mesura excepcional i temporal puga desembocar, sense una previsió legal suficientment determinada, en una vinculació potencialment indefinida dels immobles, la duració i la finalització dels quals depenguen a més d'una decisió de planejament aliena a la voluntat dels seus titulars.

En conseqüència, la regulació projectada ha de completar-se, en benefici de les exigències derivades del principi de seguretat jurídica consagrat en l'article 9.3 de la Constitució, i garantir que la intensitat i duració de la limitació guarden una relació suficientment determinada i proporcionada amb la finalitat que justifica el seu establiment.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A la disposició addicional huitena. Règim excepcional i temporal d'implantació d'ús residencial de vivenda protegida en immobles destinats a oficines**

La disposició addicional huitena estableix una mesura excepcional i temporal destinada a afavorir la creació de vivenda protegida mitjançant la utilització de sòl i edificacions destinats a oficines. En essència, permet que parcel·les qualificades pel planejament per a ús terciari d'oficines, així com edificis o parts d'edificis en els quals aquest ús es trobe legalment implantat, puguen destinar-se a vivenda protegida sense necessitat de modificar prèviament el planejament. La mesura no permet incrementar l'edificabilitat atribuïda per aquest i queda subjecta al compliment dels deures urbanístics i de la normativa sectorial aplicables.

En les parcel·les sense edificar, l'ús residencial alternatiu ha d'implantar-se sobre la totalitat de la parcel·la. En els edificis existents, la transformació pot comprendre tot l'immoble o una o diverses parts funcionalment autònomes, sempre que disposen o puguen disposar dels accessos, condicions d'evacuació, instal·lacions i serveis necessaris i que l'actuació no comprometa la resta de usos de l'edifici. La transformació parcial queda, a més, sotmesa a un informe tècnic municipal sobre la seua autonomia funcional i compatibilitat, la capacitat de les xarxes, la mobilitat, la inexistència de riscos o molèsties incompatibles i la seua incidència sobre l'entorn.

Atesa la rellevància i singularitat d'aquesta mesura, es considera convenient efectuar una breu referència als seus antecedents legislatius. La tècnica projectada no constitueix una solució aïllada, sinó que troba precedents recents en altres legislacions autonòmiques, encara que amb diferent abast i condicions.

Un precedent es troba en l'article segon de la Llei 3/2024, de 28 de juny, de la Comunitat de Madrid, de mesures urbanístiques per a la promoció de vivenda protegida, posteriorment modificat per la Llei 2/2026, d'11 de juny. La regulació madrilenya permet igualment implantar vivenda protegida com a ús alternatiu en determinades parcel·les d'ús terciari, entre aquestes les destinades a oficines, sense necessitat de modificar prèviament el planejament. La coincidència amb l'Avantprojecte resulta particularment significativa tant en aquesta habilitació legal directa de l'ús residencial protegit com en l'establiment, per als sectors d'ús global terciari, d'un límit del 30% de l'edificabilitat corresponent a aquest ús.

També els articles 13 i 14 del Decret llei 1/2024, de 19 de febrer, de Canàries, preveuen la transformació a ús residencial de locals, oficines i edificacions d'ús predominantment terciari, mitjançant una regulació que

presenta elements coincidents amb la projectada, encara que difereixen el seu àmbit i condicions.

En la mateixa línia, els articles 52 i 53 de la Llei 5/2025, de 23 de desembre, de mesures fiscals i administratives de Galícia, permeten destinar temporalment determinats terrenys d'ús dotacional o terciari a vivendes protegides o allotjaments compartits sense tramitar la modificació del planejament, tant en determinades actuacions de promoció pública com privada, amb la corresponent intervenció municipal. La coincidència essencial resideix, per tant, en què és la mateixa llei la que habilita excepcionalment una destinació residencial protegida diferent del que hi ha previst en el planejament, sense exigir la prèvia modificació.

Cal destacar, així mateix, que la versió sotmesa a dictamen ha tingut en compte les observacions formulades pel Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana en el seu Dictamen 3/2026. El CES va advertir que l'exigència inicial de transformar necessàriament la totalitat de la parcel·la o de l'edifici podia dificultar actuacions viables en edificis de gran grandària, immobles mixtos o construccions amb parts funcionalment diferenciades, i va proposar admetre la transformació parcial quan quedara garantida la seua autonomia funcional, així com reforçar la valoració municipal de l'actuació.

Aquestes consideracions han sigut incorporades en el text sotmés a dictamen, que admet la transformació d'una o diverses parts funcionalment autònomes dels edificis existents i la sotmet a una valoració tècnica municipal específica.

És de ressaltar, a aquest efecte, les facultats reconegudes als ajuntaments per l'apartat 8 projectat. L'aplicació del règim excepcional no queda imposada de manera uniforme en tot el territori municipal. Dins dels quatre mesos següents a l'entrada en vigor de la llei, el Ple de l'Ajuntament pot, mitjançant acord motivat, excloure totalment la seua aplicació al terme municipal, delimitar àmbits d'aplicació preferent o restringida i establir condicions addicionals atenent raons urbanístiques, dotacionals, de mobilitat, integració urbana, preservació del model urbà o manteniment de l'activitat econòmica. La disposició permet, en particular, excloure o condicionar la seua aplicació en plantes baixes, eixos comercials, àrees d'activitat econòmica, edificis destinats a serveis essencials o àmbits en els quals resulte necessari mantindre una oferta suficient d'oficines. Fins que transcórrega aquest termini de quatre mesos no podran presentar-se sol·licituds, llevat que l'Ajuntament haja adoptat i publicat anteriorment el corresponent acord.

En definitiva, la disposició configura una mesura legal excepcional, temporal i finalista, circumscrita a la producció de vivenda protegida.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A la disposició addicional novena. Règim excepcional i temporal de les reserves d'aparcament en actuacions de vivenda subjecta a protecció pública**

La disposició addicional novena estableix, amb caràcter excepcional i temporal, un règim específic de les reserves d'aparcament aplicables a les actuacions destinades íntegrament a vivendes subjectes a algun règim de protecció pública. Com a regla general, disposa que el planejament urbanístic, les ordenances municipals o altres determinacions urbanístiques no podran exigir una reserva de places privades d'aparcament superior a una plaça per vivenda, configurant-se aquesta xifra com a límit màxim i no com a reserva mínima. En determinats supòsits permet, a més, que l'Ajuntament reduïsca la reserva, dispense totalment o parcialment de la seua materialització en la parcel·la o admeta el seu compliment mitjançant places pròximes o sistemes d'aparcament compartit en què la disponibilitat quede jurídicament garantida.

La disposició es va incorporar a conseqüència de les observacions formulades pel Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana en el seu Dictamen 3/2026, que va proposar introduir una regulació específica de les reserves d'aparcament en les promocions íntegrament destinades a vivenda protegida, atesa la incidència que aquestes exigències poden tindre sobre la seua viabilitat econòmica i material. La mesura guarda, així mateix, una connexió funcional amb les disposicions addicionals setena i huitena projectades, quan pretén evitar que les exigències d'aparcament dificulten les mesures excepcionals dirigides a incrementar l'oferta de vivenda protegida, segons raona l'informe justificatiu posterior al Dictamen del CES.

Referent a això, l'article 20.1.b) del text refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana, aprovat per Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, regula la reserva de sòl destinat a vivenda subjecta a un règim de protecció pública, però no estableix una reserva mínima general de places privades d'aparcament per vivenda. Tampoc la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a la vivenda, en establir en l'article 16 els principis bàsics del règim de la vivenda protegida, imposa una dotació mínima d'aparcament vinculada a cada vivenda protegida. Per consegüent, no s'aprecia en aquestes normes bàsiques estatals un estàndard mínim d'aparcament privat que resulte incompatible amb la regulació projectada.

La regulació projectada compta, a més, amb antecedents en altres comunitats autònomes. En particular, la disposició addicional dessetena.1 de la Llei 12/2017, de 29 de desembre, d'urbanisme de les Illes Balears, preveu, dins d'un règim temporal dirigit a facilitar determinades actuacions de transformació residencial, l'exoneració del compliment de la reserva

obligatòria d'aparcament en els supòsits compresos en el seu àmbit. Aquest antecedent posa de manifest la utilització pel legislador autonòmic de la modulació o exoneració d'aquestes reserves com a instrument excepcional de política urbanística i de vivenda, sense que això supose equiparar aquest règim al que es preveu en la disposició examinada.

Cal tindre en compte, així mateix, que l'apartat 3 manté la separació entre aparcament privat i aparcament d'ús públic. Les places públiques continuen sotmeses a les determinacions urbanístiques aplicables i les ja existents no poden computar-se per a satisfer la reserva privada. Quan s'admeten places situades fora de la parcel·la, la seua disponibilitat haurà de quedar jurídicament garantida mitjançant títol suficient.

Són importants, d'altra banda, les facultats municipals previstes en l'apartat 5. El Ple municipal pot, dins dels quatre mesos següents a l'entrada en vigor de la disposició, delimitar àmbits d'aplicació preferent, establir condicions addicionals o acordar motivadament la seua inaplicació total o parcial per raons objectives de mobilitat, accessibilitat, congestió viària, insuficiència del transport públic o preservació del model urbà. Així mateix, pot excepcionalment exigir una reserva superior a una plaça privada per vivenda quan un estudi o informe específic de mobilitat acredite la seua necessitat i proporcionalitat. Aquesta capacitat de modulació permet adaptar el règim legal a les circumstàncies de cada municipi i constitueix una garantia rellevant de l'autonomia local.

Finalment, cal destacar el caràcter temporal de la mesura, que no modifica amb vocació de permanència el règim general de reserves d'aparcament establert pel planejament i les ordenances municipals. L'apartat 6 limita a tres anys, des que el règim resulte aplicable conforme a l'apartat 5, el termini per a presentar sol·licituds a la seua empara. Aquesta delimitació temporal, unida a la seua aplicació exclusiva a actuacions íntegrament destinades a vivenda protegida, reforça el caràcter excepcional i finalista de la mesura i la seua adequació a la finalitat específica que justifica el seu establiment.

En definitiva, la disposició configura una mesura excepcional, temporal i finalista, específicament vinculada a actuacions íntegrament destinades a vivenda protegida i que no altera amb vocació de permanència el règim urbanístic general de les reserves d'aparcament.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A la disposició addicional desena. Protecció de dades personals**

La disposició regula adequadament les garanties generals aplicables al tractament de dades personals derivat de l'execució de la llei.

No obstant això, l'apartat 3 identifica com a responsables dels tractaments únicament a "*la conselleria competent en matèria d'urbanisme*" i a "*els municipis*", malgrat que la mateixa llei atribueix competències que impliquen tractament de dades a altres subjectes públics, singularment a l'Agència Valenciana de Protecció del Territori.

Com que, d'acord amb l'article 4.7 del Reglament (UE) 2016/679, la condició de responsable depén de qui determine els fins i mitjans del tractament, es recomana formular el precepte en termes més amplis, comprensius de tots els òrgans, administracions i entitats que tinguen la condició de responsables del tractament conforme a la normativa de protecció de dades.

**A la disposició addicional onzena. Ús del masculí genèric**

La disposició addicional onzena estableix que les referències efectuades en gènere masculí s'entenen realitzades, «per economia del llenguatge», de manera inclusiva tant al gènere femení com al masculí, amb plena igualtat d'efectes jurídics.

Una disposició amb aquest contingut considerem que seria innecessària ja que el que resulta procedent és donar compliment al que disposa l'article 14.11 de la Llei Orgànica 3/2007, així com l'article 48 de la Llei 9/2003 de la Generalitat, de manera que siga en el propi text de la llei on es faça ús d'un llenguatge inclusiu i no sexista.

Sense perjudici del que s'ha dit, la previsió posseeix un mer caràcter interpretatiu. No obstant això, des de la perspectiva de la tècnica normativa, una clàusula general d'aquesta naturalesa no hauria de substituir la utilització, sempre que resulte lingüísticament adequada i sense menyscabar la claredat i precisió de la norma, d'expressions neutres o inclusives.

El mateix Avantprojecte en l'article 29.3 disposa que "*tota persona té dret a ser informada*"; l'article 149.1 es refereix a l'adjudicació de les parcel·les resultants "*a les persones interessades*"; i l'article 278.3 preveu l'execució subsidiària "*a costa de la persona propietària*".

No obstant això, altres preceptes recorren al masculí genèric. Per exemple, l'article 179.1 i 2 utilitza les expressions "*els particulars*", "*els propietaris i titulars*" i "*els propietaris i els titulars afectats*"; i l'article 187 empra reiteradament "*l'urbanitzador*" i "*els propietaris*".

Aquesta diversitat aconsella efectuar una revisió homogènia del conjunt de l'Avantprojecte i utilitzar expressions neutres o inclusives quan això siga possible i resulte natural, com ja succeeix en els articles 29.3, 149.1 i 278.3.

En conseqüència, la disposició addicional onzena actua com a regla interpretativa de tancament, sense que la seua existència faça innecessària la revisió del llenguatge emprat en la resta de l'Avantprojecte.

**A la disposició transitòria primera. Règim transitori en relació amb els plans d'acció territorial, projectes d'inversió estratègica, projectes territorials estratègics i projectes d'interés autonòmic**

La disposició estableix el règim aplicable als plans d'acció territorial, projectes d'inversió estratègica, projectes territorials estratègics i projectes d'interés autonòmic iniciats abans de l'entrada en vigor de la llei.

No obstant això, no preveu les actuacions territorials estratègiques (ATE) que pogueren romandre en tramitació. L'omissió resulta especialment rellevant perquè l'article 101, apartat dèsset, de la Llei 3/2026, de 29 de juny, de la Generalitat, de mesures urgents davant de la hiperregulació, l'agilització de procediments i la garantia de la unitat de mercat, ha donat nova redacció, molt recentment, a la disposició transitòria trentena segona del TRLOTUP, mantenint expressament en l'apartat 1 que les ATE regulades per la derogada Llei 1/2012 que estiguen en curs «*es continuaran tramitant de manera obligatòria per aquesta normativa, independentment de la fase en la qual es troben, i fins al final del procediment*».

A més, no cap entendre que les actuacions territorials estratègiques (ATE) es troben compreses en la referència de la disposició als «projectes d'inversió estratègica». Es tracta de figures jurídicament diferenciades. Així, les ATE van ser regulades per la Llei 1/2012, de 10 de maig, mentre que els projectes d'inversió estratègica constitueixen una categoria diferent i posterior. Aquesta diferenciació resulta en la mateixa legislació vigent, perquè la disposició transitòria trentena segona del TRLOTUP, en la redacció donada per l'article 101 de la Llei 3/2026, de 29 de juny, regula separadament les «Actuacions Territorials Estratègiques (ATE)» en l'apartat 1 i els «Projectes d'Inversió Estratègica» en l'apartat 2, sotmetent-los a més a regles transitòries diferenciades. Per tant, la menció expressa als projectes d'inversió estratègica en la disposició transitòria primera de l'Avantprojecte no permet considerar compreses implícitament en ella les ATE.

Per tant, el legislador autonòmic ha confirmat al juny de 2026 la subsistència d'un règim transitori específic per a les ATE en curs. Com que l'Avantprojecte deroga el TRLOTUP i, amb ell, desapareixerà aquesta previsió, llevat que conste de manera inequívoca en l'expedient que no existeix cap ATE arracada de tramitació, ha de determinar-se expressament el règim aplicable

a les quals romanguen en curs a l'entrada en vigor de la nova llei, en garantia del principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 de la Constitució.

Aquesta observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A la disposició transitòria segona. Plans urbanístics en tramitació**

La disposició determina el règim aplicable als instruments de planejament en tramitació prenent com a referència la sol·licitud d'inici de l'avaluació ambiental estratègica o l'aprovació inicial. No obstant això, aquestes fites no comprenen necessàriament tots els instruments que poden trobar-se en tramitació.

En particular, els estudis de detall no estan sotmesos a avaluació ambiental estratègica, tant d'acord amb l'article 46.4 del TRLOTUP com en la regulació projectada, i el procediment vigent de l'article 61 del TRLOTUP no preveu per a aquests un tràmit d'aprovació inicial. En conseqüència, un estudi de detall iniciat abans de l'entrada en vigor de la llei podria no quedar comprés en cap dels dos apartats de la disposició.

Se suggereix completar la present disposició mitjançant una referència a aquests instruments que estigueren en tramitació.

**A la disposició transitòria tercera. Conversió dels projectes de delimitació del sòl urbà en plans urbanístics simplificats**

Aquesta disposició preveu la conversió automàtica dels projectes de delimitació del sòl urbà vigents en plans urbanístics simplificats, sense que aquesta conversió permeta per si mateixa incorporar noves determinacions materials. Així mateix, regula les modificacions que posteriorment poden introduir-se en aquests instruments i el procediment per a la seua tramitació.

Ara bé, l'apartat 3 estableix que aquestes modificacions «*es tramitaran pel procediment d'avaluació ambiental estratègica simplificada*», sense perjudici que l'òrgan ambiental puga decidir posteriorment el seu sotmetiment a avaluació ordinària.

Per les raons exposades en la consideració general sobre avaluació ambiental estratègica, ha de deixar-se fora de perill el sotmetiment directe al procediment ordinari quan resulte exigible d'acord amb l'article 6.1 de la Llei 21/2013.

Aquesta observació, com s'ha dit, és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A la disposició transitòria quarta. Conversió de determinades normes subsidiàries de planejament en plans urbanístics simplificats**

La disposició preveu la conversió automàtica en plans urbanístics simplificats de determinades normes subsidiàries vigents i regula les modificacions que posteriorment poden introduir-se en aquests instruments.

L'apartat 3 estableix que aquestes modificacions es tramitaran pel procediment d'avaluació ambiental estratègica simplificada, sense perjudici que l'òrgan ambiental puga decidir el seu sotmetiment a avaluació ordinària.

Per les raons exposades en la consideració general, ha de deixar-se fora de perill el sotmetiment directe a avaluació ambiental estratègica ordinària quan resulte exigible d'acord amb l'article 6.1 de la Llei 21/2013.

L'observació té caràcter **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A la disposició transitòria cinquena. No necessitat d'adaptació dels plans generals i les normes subsidiàries de planejament no convertides en pla urbanístic simplificat**

La disposició manté la vigència del planejament general anterior sense imposar la seua adaptació global a la nova llei i estableix que, quan aquest planejament continga simultàniament una limitació del nombre màxim de vivendes i una altra de l'edificabilitat màxima, prevaldrà aquesta última.

Aquesta última regla reprodueix substancialment l'actualment continguda en la disposició transitòria quarta del TRLOTUP, després de la seua modificació per la Llei 3/2026, de 29 de juny, i ha d'entendre's sense perjudici dels deures que puguen resultar exigibles quan l'increment efectiu de densitat comporte una major demanda dotacional, conforme a la legislació bàsica estatal i a l'article 97.3 de l'Avantprojecte.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A la disposició transitòria sisena. Règim voluntari d'adaptació dels plans generals**

La disposició regula un mecanisme voluntari que permet als municipis adaptar globalment el planejament general vigent al nou règim legal sense necessitat de procedir a l'aprovació d'un nou pla general. El document d'adaptació té un abast limitat: en sòl urbà i urbanitzable ha d'acomodar les seues determinacions a les previstes per la nova llei, sense modificar en aquest últim cas els àmbits existents, i en sòl no urbanitzable permet adaptar el règim d'usos sense alterar les categories establides pel planejament.

Es configura així una solució intermèdia coherent amb la disposició transitòria anterior. Així, la llei no imposa l'adaptació immediata del planejament vigent, però permet als municipis que ho estimen oportú acomodar-lo al nou règim sense escometre una revisió completa. Així, per exemple, un municipi pot adaptar les determinacions i el règim d'usos del seu pla vigent al nou sistema legal, però no utilitzar aquest procediment per a alterar substancialment el seu model territorial o modificar els àmbits de sòl urbanitzable existents.

Per part seua, l'apartat 4 aclareix que aquest règim voluntari no resulta aplicable quan concórrega el supòsit previst en l'article 118.3, i en aquest cas serà necessària l'aprovació d'un nou pla general. Amb això s'ha atés l'observació formulada durant la tramitació per l'Advocacia General de la Generalitat, en el seu informe de 23 de juny de 2026, i s'evita que una alteració de l'entitat prevista en aquest precepte puga articular-se mitjançant el document d'adaptació.

No obstant això, l'apartat 2.a) estableix, de nou, amb caràcter general, que el document d'adaptació es tramitarà mitjançant avaluació ambiental estratègica simplificada, sense perjudici que l'òrgan ambiental puga decidir motivadament el seu sotmetiment a avaluació ordinària.

Per les raons exposades en la consideració general, ha de deixar-se fora de perill el sotmetiment directe a avaluació ambiental estratègica ordinària quan resulte exigible d'acord amb l'article 6.1 de la Llei 21/2013.

Aquesta observació és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A la disposició transitòria setena. Modificacions de plans generals sense prèvia adaptació.**

La disposició permet la modificació puntual dels plans generals vigents sense necessitat de la seua prèvia adaptació global i estén aquest règim a determinades normes subsidiàries de planejament. L'apartat 3 permet així mateix crear nous àmbits de sòl urbanitzable, sempre que no se superen els límits de l'article 118.3. Aquesta previsió no suscita objecció, perquè l'article 22.7 del text refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana remet a la legislació urbanística la determinació dels supòsits en els quals l'entitat d'una actuació exigeix l'exercici ple de la potestat d'ordenació, límit que l'Avantprojecte concreta en l'esmentat article 118.3.

No obstant això, l'apartat 2 estableix que les modificacions puntuals dels plans generals vigents es tramitaran pel procediment d'avaluació

ambiental estratègica simplificada, sense perjudici que posteriorment l'òrgan ambiental puga determinar el sotmetiment al procediment ordinari.

Per les raons exposades en la consideració general, ha de deixar-se fora de perill el sotmetiment directe a avaluació ambiental estratègica ordinària quan resulte exigible d'acord amb l'article 6.1 de la Llei 21/2013.

Aquesta observació, com s'ha dit, és **essencial**, a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A la disposició transitòria huitena. Desenvolupament de sòls urbanitzables en plans generals sense adaptar**

La disposició regula el desenvolupament mitjançant pla parcial de sectors de sòl urbanitzable ja classificats per plans generals que continuen vigents sense haver-se adaptat a la nova llei. La seua finalitat és permetre el desenvolupament d'aquests sectors sense exigir la prèvia adaptació global del planejament general, mantenint, com a regla, les determinacions que aquest haguera establert per al sector. L'alteració d'aquestes determinacions exigirà la prèvia modificació puntual del pla general o la seua adaptació global.

S'exceptuen d'aquesta regla els límits de densitat de vivendes establerts pel planejament anterior, que deixaran de ser aplicables. Aquesta previsió respon al mateix criteri seguit en altres disposicions transitòries de l'Avantprojecte; és a dir, evitar que determinats límits quantitatius propis del planejament anterior impedisquen el desenvolupament d'àmbits ja classificats quan romanen vigents l'edificabilitat i la resta de determinacions urbanístiques aplicables.

Així, per exemple, si el planejament general haguera atribuït a un sector una determinada edificabilitat residencial i, simultàniament, un nombre màxim de vivendes, el pla parcial continuarà subjecte a l'edificabilitat i a la resta de determinacions establides per al sector, però no al límit màxim del nombre de vivendes, podent distribuir-se el mateix sostre residencial entre un major nombre de vivendes de menor superfície. Això s'entén sense perjudici de les exigències dotacionals que puguen resultar de l'increment efectiu de densitat conforme a la resta de previsions de l'Avantprojecte.

No obstant això, ha de corregir-se la remissió continguda en l'apartat 3. Aquest precepte estén el mateix règim als sòls urbanitzables classificats per normes subsidiàries que no hagen quedat assimilades a pla urbanístic simplificat *"conforme al que es preveu en l'apartat 2 de la disposició transitòria quarta"*. No obstant això, és l'apartat 1 d'aquesta disposició transitòria quarta el que estableix els requisits que determinen la conversió de les normes subsidiàries en pla urbanístic simplificat, mentre que l'apartat 2 regula les

modificacions que poden introduir-se posteriorment en l'instrument resultant.

En conseqüència, la remissió s'ha d'efectuar a l'apartat 1 de la disposició transitòria quarta, o simplement a aquesta disposició transitòria.

**A la disposició transitòria novena. Regles transitòries en relació amb les determinacions del sòl no urbanitzable**

Per la rellevància dels seus efectes, resulta necessari fer una referència a aquesta disposició, que regula en quina mesura el nou règim legal proposat en l'Avantprojecte desplaça les determinacions contingudes en instruments de planejament anteriors respecte del sòl no urbanitzable. La norma articula, en síntesi, un sistema de continuïtat selectiva del planejament vigent, fent immediatament aplicables determinades previsions de la nova norma projectada i mantenint aquelles altres determinacions del planejament anterior que conserven la seua funció ordenadora o protectora.

**I.** L'apartat 1, referit al sòl no urbanitzable comú de municipis amb pla general o normes subsidiàries anteriors, manté els usos que el planejament haguera establert com a prohibits i sotmet la resta al règim d'usos i aprofitaments de la nova llei i als controls sectorials corresponents. Deixen, no obstant això, d'aplicar-se les determinacions relatives a parcel·la mínima, edificabilitat i ocupació màxima, conservant-se la resta de condicions urbanístiques, entre aquestes les de reculades, altura, separació entre edificacions, tipologia i tancaments.

Així, si un pla permet una determinada activitat, exigeix per a aquesta una parcel·la mínima de 20.000 m² i estableix, a més, determinades reculades i altures, la nova llei podrà desplaçar aquell requisit de superfície, però no la resta de condicions ni farà admissible un ús que el mateix pla haguera prohibit.

En el sòl no urbanitzable protegit, els apartats 2 i 3 introdueixen majors cauteles. L'apartat 2, per als plans aprovats conforme a la Llei 16/2005, la Llei 5/2014 o el TRLOTUP, manté com a usos permesos únicament els expressament previstos en el planejament, encara que també deixa sense aplicació els paràmetres de parcel·la mínima, edificabilitat i ocupació màxima. L'apartat 3 preveu els plans anteriors no adaptats a aquelles legislacions i les normes subsidiàries: en aquests podran autoritzar-se els usos que la nova llei admeta per a aquesta categoria de sòl, però, quan l'ús no figure expressament regulat en el planejament, s'exigeix informe preceptiu i vinculant de l'Administració competent per raó dels valors o riscos que van determinar la seua protecció.

L'apartat 4 completa aquest règim per als municipis que compten amb projecte de delimitació del sòl urbà, reforçant, atesa la limitada ordenació del sòl no urbanitzable que proporcionen aquests instruments, la intervenció de les administracions competents per raó dels valors o riscos concurrents i, en els casos previstos, de la conselleria competent en urbanisme.

Especial menció exigeix l'apartat 5, que permet aplicar, per a determinats usos, el règim del sòl no urbanitzable comú a terrenys que el planejament haguera protegit exclusivament pel seu valor agrícola. L'Advocacia General va advertir, en el seu informe de 23 de juny de 2026, de la possible disminució del nivell de protecció derivada d'aquesta previsió i de la seua relació amb el principi de no regressió ambiental.

Aquesta qüestió resulta rellevant a la vista de la jurisprudència del Tribunal Suprem. La STS 381/2023, de 22 de març (rec. 1451/2022) declara que l'existència de regressió ambiental ha de determinar-se atesos els efectes reals de la mesura, sent rellevant que comporte *de facto* una menor protecció, amb independència fins i tot que s'altere formalment la classificació o qualificació del sòl. Per part seua, la STS 882/2023, de 30 de juny (rec. 7738/2021), precisament en relació amb una modificació d'usos en sòl no urbanitzable protegit que mantenia la seua classificació, confirma que el principi de no regressió no determina una absoluta petrificació del planejament, encara que la reducció del nivell de protecció exigeix una justificació suficient.

El text sotmés a dictamen incorpora cauteles a vista de garantir el principi de no regressió. Així, la regla prevista en l'esmentat apartat 5 únicament opera quan la protecció responga exclusivament al valor agrícola, no derive de legislació sectorial i no concórreguen altres valors ambientals, forestals, paisatgístics o culturals ni riscos incompatibles. Es mantenen, a més, les prohibicions específiques establides pel planejament i la legislació sectorial, i l'autorització haurà de motivar expressament la compatibilitat del concret ús amb els valors agraris que van justificar la protecció, prèvia sol·licitud d'informe de la conselleria competent en agricultura.

Així, si un pla va protegir uns terrenys exclusivament pel seu valor agrícola, la disposició permet que puguen plantejar-se en aquests els concrets usos que enumera l'apartat 5, però no determina la seua automàtica desprotecció ni la seua autorització: haurà de comprovar-se en cada cas la compatibilitat de l'ús amb el valor agrari protegit. Si concorre a més una protecció ambiental, forestal, paisatgística o cultural incompatible, o la protecció deriva de legislació sectorial, l'excepció no resulta aplicable. Les cauteles introduïdes permeten, per això, considerar suficientment preservades les exigències derivades del principi de no regressió.

L'apartat 6, per la seua part, estén aquestes regles, en el que procedisca, a determinades previsions contingudes en instruments territorials, ambientals o sectorials anteriors. La norma delimita el seu abast en preservar expressament les determinacions de protecció territorial, ambiental, paisatgística, forestal, cultural, agrícola, dels recursos naturals o davant de riscos, així com els límits quantitatius singulars vinculats a un concret valor, risc, afecció sectorial o capacitat d'acolliment.

La distinció és rellevant. Així, una exigència general de parcel·la mínima de 20.000 m² continguda en un antic instrument podrà quedar desplaçada quan opere com a mer paràmetre urbanístic; no ocorrerà el mateix amb una limitació d'ocupació específicament establida per a protegir un determinat hàbitat, paisatge o zona sotmesa a risc, que conserva la seua eficàcia per respondre materialment a una finalitat de protecció.

**II.** Ha d'examinar-se, finalment, l'eficàcia temporal de la disposició. El fet que la nova llei desplace determinades previsions d'instruments aprovats amb anterioritat no determina, per si mateix, una retroactivitat prohibida per l'article 9.3 de la Constitució. La disposició no ordena revisar actes ferms ni deixar sense efecte llicencies o autoritzacions ja atorgades, sinó que estableix el règim jurídic aplicable, des de la seua entrada en vigor, a les actuacions futures sobre terrenys subjectes a un planejament anterior.

Aquesta conclusió resulta coherent amb el caràcter estatutari de la propietat del sòl. Els articles 4.1, 11 i 12 del text refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana configuren l'ordenació territorial i urbanística com a funció pública que determina les facultats i deures de la propietat, sense que la previsió d'edificabilitat s'incorpore per si sola al patrimoni del propietari i subjectant les seues facultats al règim urbanístic aplicable a cada moment.

Així, si un pla antic exigeix una parcel·la mínima de 20.000 m² i el propietari sol·licita una actuació després d'entrar en vigor la nova llei, l'aplicació dels nous paràmetres constitueix aplicació immediata de la legislació vigent, no privació retroactiva d'un dret adquirit. Diferent seria que es pretenguera deixar sense efecte una llicència ferma o desconéixer una situació jurídica ja patrimonialitzada, conseqüència que la disposició no estableix i que, si és el cas, quedaria sotmesa a les garanties previstes per l'ordenament.

En definitiva, la disposició transitòria novena estableix una substitució normativa parcial i per al futur: manté les prohibicions i determinacions del planejament anterior que conserven una funció mateixa d'ordenació o protecció, desplaça determinats paràmetres urbanístics per a fer efectiu el nou model legal i estableix garanties reforçades quan poden resultar afectats valors protegits. Les cauteles incorporades, singularment en els apartats 5 i 6, permeten considerar suficientment preservats els valors ambientals,

territorials i agraris afectats, sense que s'aprecie tampoc retroactivitat constitucionalment prohibida.

No s'hi formula, atenent al que s'ha exposat, cap objecció jurídica.

**A la disposició transitòria desena. Aplicació del règim transitori a plans generals aprovats sense adaptació**

La present disposició compleix una funció de tancament del règim transitori. La disposició transitòria segona permet que determinats plans la tramitació dels quals s'haguera iniciat abans de l'entrada en vigor de la llei puguen aprovar-se posteriorment conforme a la legislació anterior. La disposició ara examinada determina que aquests plans, encara que s'aproven després de l'entrada en vigor de la nova llei, queden sotmesos, «en el que procedisca», al règim previst per als plans no adaptats en les disposicions transitòries cinquena a novena. La mateixa regla s'estén a les modificacions puntuals de plans generals no adaptats aprovades posteriorment.

Així, per exemple, un pla general en què la tramitació va començar en 2025 podria aprovar-se en 2027 conforme a la legislació anterior per aplicació de la disposició transitòria segona. Encara que la seua aprovació siga posterior a l'entrada en vigor de la nova llei, serà un pla no adaptat, per la qual cosa resultaran aplicables les regles transitòries relatives a la seua adaptació, modificació, desenvolupament del sòl urbanitzable i règim del sòl no urbanitzable.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A la disposició transitòria onzena. Procediments en matèria de minimització**

La disposició regula el trànsit entre el règim de minimització del TRLOTUP i l'establert per l'Avantprojecte.

L'apartat 1 manté l'aplicació del TRLOTUP als procediments ja iniciats respecte d'edificacions sense autorització completament acabades abans del 20 d'agost de 2014.

L'apartat 2 respon al canvi que introdueix la nova regulació respecte de les edificacions per a les quals encara poden exercir-se les potestats de protecció de la legalitat urbanística. L'article 228.3 del TRLOTUP permet incloure en els procediments de minimització les edificacions completament acabades abans del 20 d'agost de 2014 *"amb independència de la situació juridicoadministrativa en la qual es troben"*, preveient fins i tot la suspensió dels procediments de restabliment de la legalitat que es troben en tramitació. Per contra, l'article 77.1 de l'Avantprojecte circumscriu, amb caràcter general,

les ordres individualitzades de minimització a les edificacions respecte de les quals ja no puguen exercir-se aquelles potestats.

La disposició transitòria permet que, durant el termini d'un any des de l'entrada en vigor de la nova Llei, les edificacions anteriors al 20 d'agost de 2014 puguen encara sol·licitar una ordre individualitzada de minimització encara que romanguen vives les potestats de protecció de la legalitat urbanística.

La Memòria justificativa de 30 d'octubre de 2025, en l'apartat 2.4, pàgines 312 i 313, justifica expressament aquesta excepció per raons de *"equitat intertemporal"*, en establir un període limitat de transició per a situacions que podien acollir-se al règim de minimització del TRLOTUP i que deixaran de poder fer-ho conforme al règim ordinari de la nova llei.

Atés el caràcter temporal i limitat de l'excepció i la justificació oferida durant l'elaboració de la norma, no s'hi formula cap objecció jurídica.

**A la disposició transitòria dotzena. Règim transitori de procediments urbanístics de gestió**

La disposició estableix que els procediments de programació, gestió urbanística, reparcel·lació, expropiació per taxació conjunta, declaració d'interés comunitari i llicència urbanística iniciats abans de l'entrada en vigor de la nova llei continuaran la seua tramitació i es resoldran conforme a la legislació vigent en la data de la seua iniciació.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A la disposició transitòria tretzena. Programes aprovats amb anterioritat**

La disposició estableix que els programes d'actuació integrada o aïllada aprovats definitivament abans de l'entrada en vigor de la llei continuaran regint-se per la normativa vigent en la data de la seua aprovació quant als seus efectes, compliment, modificació, duració, pròrrogues i extinció.

Cal advertir, no obstant això, que la disposició transitòria dotzena permet que els procediments de programació iniciats amb anterioritat continuen tramitant-se i es resolguen conforme a la legislació anterior. Poden existir, per tant, programes aprovats definitivament després de l'entrada en vigor de la llei, però conforme a la legislació anterior, el règim posterior de la qual no queda expressament determinat.

Per tant, se suggereix completar la disposició amb un paràgraf del següent tenor o anàleg: *"El mateix règim serà aplicable als programes que,*

*havent-se iniciat amb anterioritat a l'entrada en vigor d'esta llei, s'aproven definitivament amb posterioritat conforme a la legislació anterior en aplicació de la disposició transitòria dotzena".*

**A la disposició transitòria catorzena. Règim de les declaracions d'interés comunitari atorgades conforme a la legislació anterior**

La disposició manté els efectes de les declaracions d'interés comunitari atorgades conforme a la legislació anterior i permet, per a les de caràcter temporal, la seua pròrroga conforme a aquesta normativa o la seua conversió en autorització permanent quan l'actuació puga tindre aquest caràcter conforme a la nova llei. La conversió exigeix resolució expressa i la comprovació de la seua compatibilitat amb l'ordenació vigent i amb la normativa sectorial aplicable, quedant exclosa quan l'actuació haja de mantindre caràcter temporal.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A la disposició transitòria quinzena. Situació de determinades edificacions sense llicència**

La disposició assimila a les edificacions amb llicència determinades edificacions aïllades en sòl no urbanitzable acabades abans del 25 de maig de 1975 que manquen de llicència, sempre que mantinguen l'ús i les característiques tipològiques existents en aquella data i no es troben en situació legal de ruïna.

La previsió té el seu antecedent directe en la disposició transitòria vint-i-sisena del vigent TRLOTUP, el règim del qual es manté substancialment, precisant-se ara la data concreta d'entrada en vigor de la Llei 19/1975 i excloent-se expressament de l'assimilació les obres, canvis d'ús i ampliacions il·legals posteriors.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A la disposició transitòria setzena. Regularització d'activitats industrials i terciàries en sòl no urbanitzable**

La disposició manté transitòriament el règim de regularització de determinades activitats industrials, productives i terciàries o de serveis existents en sòl no urbanitzable previst en la disposició transitòria vint-i-quatrena del TRLOTUP, el termini del qual va ser ampliat per la Llei 3/2026.

No obstant això, s'aprecia un error en la remissió continguda en l'apartat 1, que es refereix a la *"disposició transitòria vint-i-cinquena"* del TRLOTUP, quan el règim, la continuïtat del qual es pretén preservar, es troba

en la disposició transitòria vint-i-quatrena, a la qual, a més, remet correctament l'apartat 2.

En conseqüència, ha de substituir-se en l'apartat 1 la referència a la *"disposició transitòria vint-i-cinquena"* per la *"disposició transitòria vint-i-quatrena"*.

**A la disposició transitòria dessetena. Règim transitori de les entitats col·laboradores urbanístiques**

La disposició garanteix la continuïtat de les entitats col·laboradores urbanístiques que es troben vàlidament habilitades i inscrites a l'entrada en vigor de la llei, sense exigir una nova habilitació, i manté transitòriament la normativa reglamentària vigent fins a l'aprovació del nou desplegament reglamentari, únicament sempre que no s'opose a la nova llei.

Aquest règim garanteix la continuïtat de les habilitacions existents i evita un buit normatiu durant el període transitori, garantint al mateix temps l'aplicació preferent de la nova regulació legal i les adaptacions que puga exigir el seu posterior desplegament reglamentari.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A la disposició transitòria dihuitena. Règim reglamentari transitori de determinats preceptes i annexos del TRLOTUP**

La disposició empra una tècnica normativa singular que, per la seua transcendència, mereix una consideració específica. Així, al mateix temps que es deroga el TRLOTUP, es disposa la conservació transitòria, amb rang reglamentari, de determinats preceptes i annexos d'aquesta norma, permetent així mateix la seua posterior modificació o substitució mitjançant decret del Consell.

L'atribució de rang reglamentari a aquests continguts resulta admissible sempre que no afecte matèries sotmeses a reserva de llei. Com assenyala la STC 61/2016, de 17 de març, FJ 7, *"nuestro sistema de fuentes no contempla reservas de reglamento"*, i admet que determinats continguts incorporats a una norma amb rang legal mantinguen la suficiència del rang reglamentari per a la seua regulació, sempre que no es tracte de matèries constitucionalment reservades a la llei formal.

En aquest cas, la previsió normativa apareix delimitada. La mateixa llei identifica de forma els preceptes i annexos que conservaran rang reglamentari, limita la seua aplicació a allò que no s'opose a la nova regulació i estableix expressament la prevalença d'aquesta. El seu caràcter transitori

resulta, a més, reforçat per la disposició final segona, que ordena aprovar el nou desplegament reglamentari en el termini de sis mesos.

Atenent al que s'ha exposat, no s'hi formula cap objecció jurídica.

**A la disposició derogatòria única**

La disposició ha de ser objecte d'intitulació.

Dit això, l'apartat 1 deroga expressament el TRLOTUP, sense perjudici del règim transitori previst en la mateixa llei; l'apartat 4 conté una clàusula derogatòria general, i l'apartat 5 manté expressament la vigència de la Llei 2/2025, de 15 d'abril.

No obstant això, mereixen especial consideració els apartats 2 i 3.

L'apartat 2 declara derogades "*totes les disposicions legals i reglamentàries de la Generalitat*" que imposen als instruments de planejament documents o estudis diferents dels previstos en la nova llei. Aquesta redacció resulta excessivament àmplia, ja que, en la seua interpretació literal, l'expressió "*disposicions legals*" pot referir-se a les mateixes normes legals i no exclusivament als concrets preceptes que contenen aquelles exigències. La finalitat perseguida sembla ser aquesta última, la qual cosa hauria d'expressar-se de manera inequívoca.

Per part seua, l'apartat 3 no deroga formalment les lleis sectorials que estableixen informes preceptius, sinó que disposa que les seues previsions "s'entendran integrades" en l'article 123, de manera que aquests informes només seran exigibles quan concórrega l'"afectació directa" definida en aquest i amb l'abast, terminis i efectes que allí s'estableixen. D'aquesta manera, es modifica el règim jurídic de previsions contingudes en lleis autonòmiques que romanen formalment vigents, sense identificar els preceptes afectats ni precisar el concret abast de la seua modificació.

Així, quan una llei sectorial establisca un informe preceptiu, haurà de determinar-se en cada procediment si concorre la "afectació directa" de l'article 123 per a conéixer si aquell continua sent exigible i, a més, quines regles sectorials sobre el seu termini i efectes han quedat desplaçades.

No es qüestiona la potestat del legislador autonòmic per a derogar o modificar lleis autonòmiques anteriors. L'objecció deriva de la manera en què s'efectua aquesta operació normativa. Com va declarar la STC 46/1990, de 15 de març, FJ 4, la seguretat jurídica exigeix que *"el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa"*, de manera que els operadors jurídics puguen conéixer amb suficient certesa el dret aplicable.

En conseqüència, han d'identificar-se les concretes normes i preceptes legals afectats pels apartats 2 i 3, precisant en cada cas si queden derogats o modificats i l'abast d'aquesta modificació. En particular, respecte de l'apartat 2, ha de quedar determinat que la derogació arriba als concrets preceptes que estableixen les exigències documentals incompatibles amb la nova regulació i no, si és el cas, a les disposicions legals en el seu conjunt.

Aquesta observació és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**A la disposició final primera. Modificació de la Llei 3/1993, de 9 de desembre, forestal de la Comunitat Valenciana**

La disposició final primera afegeix un article 57 bis a la Llei 3/1993, de 9 de desembre, forestal de la Comunitat Valenciana, relatiu a la interfície urbanoforestal i a la prevenció del risc d'incendis.

L'apartat 6 estableix que, per a executar actuacions preventives en predis de terceres persones, existirà una *"servitud legal de pas i accés temporal"*, limitada al temps estrictament necessari i pel punt menys perjudicial. Afegeix que *"El seu exercici no generarà per si mateix dret a indemnització i només donarà lloc al rescabalament dels danys i perjudicis efectivament causats i directament imputables"*.

Aquesta previsió mereix una consideració específica pel canvi que introdueix respecte del règim actualment vigent.

L'antecedent del precepte projectat es troba en la disposició addicional setena del TRLOTUP, que preveu una servitud d'accés de característiques substancialment coincidents, exercitable durant el temps estrictament necessari i pel punt menys perjudicial. L'apartat 8 disposa, no obstant això, que *"la servitud d'accés dona dret a una indemnització"*, que consisteix en *"el valor de la part afectada de la finca servent i la reparació dels perjudicis que el pas puga ocasionar"*. L'Avantprojecte modifica, per tant, el règim vigent, en deixar de reconéixer expressament una indemnització per la mateixa servitud i establir que seran indemnitzables els danys i perjudicis efectius i directament imputables al seu exercici.

Dit això, resulta necessari delimitar l'abast de la servitud. Tant en el TRLOTUP com en l'Avantprojecte no s'estableix un gravamen permanent sobre una part determinada de la finca, sinó el deure legal de suportar, quan resulte necessari per a executar les actuacions preventives previstes en el precepte, el pas o accés temporal per un predi alié, durant el temps indispensable i pel lloc menys perjudicial. Així succeiria, per exemple, quan els treballs de gestió de la vegetació exigiren l'accés de personal o maquinària a través d'una parcel·la pertanyent a un tercer.

En el marc de la legislació autonòmica, i a títol indicatiu, l'article 6 de la Llei catalana 5/2003, de 22 d'abril, estableix una servitud forçosa per a accedir a terrenys aliens, que ha d'exercir-se *"durant el temps estrictament necessari"* i per *"el punt menys perjudicial o incòmode per a les finques gravades"*, i disposa que *"la servitud d'accés dona dret a una indemnització"*. Per part seua, la Llei gallega 3/2007, de 9 d'abril, preveu igualment una servitud forçosa d'accés i reconeix el dret a reclamar *"la corresponent indemnització pels danys i perjudicis patits, inclòs el lucre cessant"*.

Per tot això, l'expressió *"no generarà per si mateix dret a indemnització"* pot entendre's en el sentit que el mer exercici de l'accés temporal no determina automàticament una compensació econòmica, sense perjudici del rescabalament de la lesió patrimonial que efectivament ocasione. Aquesta pot consistir en danys materials —per exemple, en cultius, arbratge, tancaments o camins—, però també en altres perjudicis econòmics, com els derivats de la pèrdua temporal de l'ús o aprofitament de la finca.

No obstant això, segons el parer d'aquest Consell, hauria d'evitar-se l'expressió *"només donarà lloc"*. El seu caràcter excloent pot entendre's com una delimitació tancada de les conseqüències patrimonials derivades de l'exercici de la servitud, quan la procedència i extensió de la indemnització han de quedar determinades per la lesió patrimonial efectivament produïda i per les normes que resulten aplicables. El que s'ha exposat resulta aconsellable tractant-se d'una afecció coactiva sobre un predi alié, la intensitat i les conseqüències del qual poden no ser idèntiques en tots els supòsits.

Per això, malgrat l'amplitud de l'expressió *"danys i perjudicis"*, es proposa substituir l'incís projectat pel següent o un de contingut anàleg: *"El seu exercici no generarà per si mateix dret a indemnització, sense perjudici del rescabalament dels danys i perjudicis efectivament causats i directament imputables i de les altres conseqüències indemnitzatòries que, si és el cas, procedisquen conforme a l'ordenament jurídic"*.

**A la disposició final segona. Habilitació per al desplegament reglamentari**

La disposició final segona estableix que el Consell aprovarà, mitjançant decret, el Reglament general de desplegament i execució de la llei o, si és el cas, reglaments parcials, en el termini de sis mesos des de la seua entrada en vigor, precisant que el transcurs d'aquest termini no impedirà la seua aprovació posterior.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

**A la disposició final tercera. Entrada en vigor**

La disposició final tercera estableix l'entrada en vigor de la llei al mes de la seua publicació en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*.

No s'hi formula cap objecció jurídica.

Després de l'examen de l'Avantprojecte de Llei del Sòl, s'estima que és conforme amb l'ordenament jurídic, sempre que s'atenga l'observació general essencial sobre procediment efectuada a la part dispositiva i a la part final de l'avantprojecte, així com les observacions essencials efectuades als articles 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 i 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 i 317.3; així com a la disposició addicional quarta, a la disposició addicional setena.2, a la disposició transitòria primera, a les disposicions transitòries tercera i quarta, a la disposició transitòria sisena.2.a), i a la disposició derogatòria única.2 i 3.

## III
## CONCLUSIÓ

Per tot el que s'ha exposat, el Ple Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana és del parer:

Que l'Avantprojecte de Llei del Sòl és conforme amb l'ordenament jurídic, sempre que s'atenguen les observacions **essencials** establides en el cos del dictamen.

V.H., no obstant això, resoldrà el que considere més encertat.

València, 16 de setembre de 2026

EL SECRETARI GENERAL

LA PRESIDENTA

**HBLE. SR. VICEPRESIDENT TERCER I CONSELLER DE MEDI AMBIENT, INFRAESTRUCTURES, TERRITORI I DE LA RECUPERACIÓ**