



Hble. Sr. Conseller
Conselleria de Territorio y Vivienda
C/ Francisco Cubells, 7
VALENCIA – 46011

=====
Ref. Queja nº 040758
=====

Asunto: Investigación iniciada de oficio sobre la reforma de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU).

Hble. Sr.:

Acusamos recibo de su atento y cumplido informe de fecha 20 de enero de 2005 (registro de salida núm. 1340), en el que, tras exponer las modificaciones incorporadas a la última versión del Anteproyecto de Ley Urbanística Valenciana (ALUV) en relación con las recomendaciones que le dirigimos mediante escritos de fecha 24 de marzo y 7 de junio de 2004, se interesa por la Conselleria conocer nuestra valoración al respecto.

Con carácter previo a nuestra contestación, conviene efectuar las siguientes consideraciones:

a) El pasado mes de noviembre, en cumplimiento de lo dispuesto en arts. 28.2 y 31.2 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, que nos regula, presentamos en las Cortes Valencianas una Comunicación Extraordinaria bajo el título “La Actividad Urbanística en la Comunidad Valenciana. Principales preocupaciones y quejas de los ciudadanos”, dando cuenta a las Cortes del contenido de nuestras recomendaciones y del grado de aceptación de las mismas por parte de la Conselleria de Territorio y Vivienda.

En consecuencia con ello, con nuestra contestación no queremos interferir perniciosamente en el futuro y rico debate parlamentario, de manera que, por razones obvias, el presente escrito será remitido a las Cortes para su debido conocimiento y estudio durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley.

b) Tal y como expresa el título de la Comunicación Extraordinaria, en ningún momento hemos efectuado un estudio global y generalizado de todos los preceptos de la LRAU; antes al contrario, desde una perspectiva parcial y muy concreta, la del propietario, y a través de las 2.374 quejas que nos han presentado en el periodo comprendido entre los años 1995 y 2003, hemos pretendido poner de manifiesto, no todas las preocupaciones o quejas de los propietarios, sino únicamente las “principales”.

Y efectuamos esta explicación con el ánimo de aclarar que nuestras 13 recomendaciones no representan, ni mucho menos, la totalidad de los problemas denunciados o padecidos por los propietarios en relación con la aplicación práctica de la LRAU.

De ningún modo se debe pensar que, incorporadas todas o la mayoría de nuestras recomendaciones al ALUV, se acogen o satisfacen todas las pretensiones y reivindicaciones sostenidas por los propietarios. Nuestras recomendaciones simplemente tratan de expresar algunos de los problemas principales, los más básicos o esenciales, no todos a los que se han enfrentado los propietarios en la aplicación de la LRAU.

c) Como hemos dicho en el punto anterior, y por razones obvias de nuestra misión institucional dirigida a la defensa de los derechos de los ciudadanos, en ningún momento hemos analizado las reivindicaciones de los Urbanizadores y los Ayuntamientos, por lo que nuestra Comunicación Extraordinaria a las Cortes Valencianas no contiene pronunciamiento alguno desde ambas perspectivas. Conviene también aclararlo.

A la vista de todas estas consideraciones, y teniendo en cuenta que la Conselleria de Territorio y Vivienda ha solicitado expresamente conocer nuestra valoración respecto a las modificaciones incorporadas en la última versión del ALUV, en cumplimiento del principio de lealtad institucional, vamos a examinar a continuación el grado de incorporación de nuestras recomendaciones en el último borrador de ALUV (versión 040915).

Antes de iniciar el examen individualizado de cada recomendación, esta Institución es consciente de los esfuerzos realizados por la Conselleria de Territorio y Vivienda para tratar de recoger nuestras recomendaciones y reforzar los derechos de los propietarios; en los últimos meses, se han mantenido diversas reuniones de trabajo entre asesores de esta Institución y técnicos de la Conselleria al objeto de intercambiar opiniones y reflexiones sobre algunos de los problemas a los que se han tenido que enfrentar los propietarios. Valoramos, pues, de forma positiva la sensibilidad manifestada por la Conselleria y agradecemos su buena predisposición para resolver todas las cuestiones examinadas.

No obstante, y pese a los esfuerzos realizados, en la última versión del ALUV (ref. 040915), no se han recogido satisfactoriamente 4 recomendaciones que consideramos esenciales y que las formulamos, no en uso de nuestra apreciación subjetiva o discrecional, sino teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y tomando como referencia lo recogido en otras leyes autonómicas. Son las siguientes: a) incrementar el control y la intervención de la Administración para garantizar que la valoración del suelo y de las construcciones se realice con arreglo al precio real de mercado, b) la posibilidad de que los propietarios afectados se subroguen en la condición de Urbanizador-adjudicatario del Programa de Actuación Integrada, c) la sustitución del aviso catastral por una notificación administrativa, y d) la aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas a las relaciones entre la Administración y el Urbanizador.

Respecto a las restantes recomendaciones, efectuamos una valoración global positiva, ya que, tomando como referencia el primer borrador de anteproyecto, la Conselleria ha efectuado importantes avances tendentes a su plena incorporación en el ALUV.

De forma sucinta, efectuamos un repaso pormenorizado a cada una de las recomendaciones:

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

Si bien es cierto que en la última versión del ALUV se incorpora una breve referencia a esta cuestión en la Exposición de Motivos y se modifica el art. 124.2 g), no lo es menos que la Conselleria no ha estimado oportuno alterar los restantes preceptos que se refieren a las valoraciones -arts. 28.2, 31, 32, 123.3 j), 159 apartados c) y 3, 167.1 a) y 170.1- y que aconsejábamos en nuestro escrito de 7 de junio de 2004.

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

Respecto a esta recomendación, se ha añadido un apartado d) al art. 178 que supone un importante avance respecto a la situación existente en la LRAU. No obstante, no se contempla el supuesto de que el Programa proponga como modalidad de retribución el pago al Urbanizador mediante terrenos y el propietario opte por pagar en metálico (art. 164.3), y se condiciona el ejercicio efectivo del derecho al aplazamiento de cuotas a un posterior y futuro desarrollo reglamentario, cuya aprobación puede dilatarse mucho en el tiempo. Asimismo, no queda claro que el Ayuntamiento sea quien tenga que aprobar el aplazamiento, incluso, pese a la oposición del Urbanizador.

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

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

En comparación con la primera versión del ALUV, se ha mejorado notablemente la redacción de los arts. 124 y 165 al objeto de acoger ambas recomendaciones. No obstante, se ha añadido un apartado cuarto al art. 165, referido a la retasación de las cargas de urbanización, cuya redacción, con todos los respetos, no nos resulta del todo clara. Parece reconocerse una suerte de retasación automática por el mero transcurso del plazo de dos años desde la presentación de la proposición jurídico-económica, sin causa alguna que la justifique y sin determinarse el “dies a quem” del cómputo del plazo. Asimismo, no nos parece justo que por motivos imputables a la Administración, los propietarios tengan que soportar, sin culpa alguna, la retasación de cargas.

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

En el informe remitido por la Conselleria nada se indica acerca de esta recomendación, de manera que reproducimos lo que ya dijimos en nuestro escrito de 7 de junio de 2004:

El art. 121.2 del ALUV –en la nueva versión aparece por error bajo el núm. 3- establece que “el Programa podrá incluir otros objetivos complementarios cuyo coste sea asumido por el Urbanizador sin repercutirlo a los propietarios de terrenos afectados, tales como la realización, bajo condiciones y plazos específicos, de obras particulares que revistan especial interés social, o la implantación de instalaciones recreativas o deportivas privadas, o de obras públicas accesorias susceptibles de concesión y que, por razones técnicas, hayan de ejecutarse junto a las principales del Programa.”

En la medida que el art. 30.2 de la LRAU contempla también como objetivos complementarios las aportaciones al patrimonio municipal de suelo y la afectación de fincas para la construcción de fines sociales, podría resultar más clarificador incluir ambos objetivos complementarios en la redacción del art. 121.2 para disipar dudas acerca de su posible repercusión a los propietarios afectados.

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

En cuanto a esta recomendación, conviene destacar los esfuerzos realizados por la Conselleria para lograr su incorporación al ALUV. Ahora bien, respecto a la concreta redacción del art. 160.2, convendría efectuar las siguientes aclaraciones: a) que la verificación de la ejecución de la urbanización se realice por técnico municipal; b) que el Ayuntamiento, antes de aprobar las cuotas de urbanización, conceda audiencia a los propietarios y, por último, c) que se indique expresamente que los propietarios no tienen la obligación de pagar los intereses de demora devengados por los retrasos en que incurra la Administración en la aprobación de las cuotas.

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

En nuestro escrito de 7 de junio de 2004 indicábamos que se había introducido un nuevo concepto de “áreas semiconsolidadas” (art. 27 y siguientes), cuya definición resultaba aconsejable aclarar. Pues bien, comparando las versiones del ALUV nº 040316 y nº 040915, la redacción del art. 27 es idéntica. Ahora bien, en el informe que nos remite ahora la Consellería se propone la modificación del apartado 2 del art. 27 en el sentido de cambiar la expresión “podrá proponer” por “propondrá” y se da un nuevo contenido al art. 29, estableciendo como obligatorio el régimen de actuaciones aisladas cuando se trata de viviendas unifamiliares aisladas.

Reconociendo los esfuerzos desplegados por la Conselleria para regular esta compleja y casuística materia, a nuestro juicio resultaría más clarificador los siguientes cambios: a) en el art. 27.2, suprimir la expresión “cuya consolidación sea compatible con la nueva urbanización”; b) en el art. 28.1, indicar que “las edificaciones consolidadas no compatibles con la ejecución de la urbanización serán incluidas en Actuaciones Integradas”; y c) en el art. 29.1, modificar la expresión “viviendas unifamiliares aisladas” por “edificios destinados a viviendas”.

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

Como ya hemos anticipado anteriormente, y esta recomendación no ha sido recogida en el ALUV.

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

Esta recomendación tampoco ha sido aceptada.

10ª.- Acometer el desarrollo reglamentario previsto en el art. 29.13 LRAU sobre la regulación de las relaciones derivadas de la adjudicación del PAI por las normas rectoras de la contratación administrativa, valorando la aplicación, salvo en aquellos casos en que el urbanizador sea una Agrupación de Interés Urbanístico, de las disposiciones de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas referentes a la capacidad y prohibiciones para contratar con la Administración, los requisitos de

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

En la versión del ALUV nº 040316, en su art. 118.3, se definía la relación jurídica entre la Administración actuante y el Urbanizador como un contrato administrativo especial y se indicaba que se aplicaría supletoriamente la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Nada se indicaba en la Exposición de Motivos.

En la posterior versión nº 040915, en la pág. 24 de la Exposición de Motivos se define la relación como “contratos administrativos especiales (y no como contratos administrativos típicos)”, pero se introduce un elemento contradictorio y confuso, en el segundo párrafo de la pág. 25, al afirmar que “la legislación de contratos de las Administraciones Públicas no resulta directamente aplicable a los Programas de Actuación Integrada”. Pero es que, además, en el art. 118.3, ya no se define la relación como contrato administrativo especial y se remite a los reglamentos que desarrollen la futura ley urbanística.

Dada la importancia del asunto y la confusa redacción de la Exposición de Motivos y del art. 118.3 del ALUV, entendemos que debería aclararse el Preámbulo y respetarse la redacción que tenía el art. 118.3 en la anterior versión nº 040316, esto es, definiendo la relación como “contrato administrativo especial” y aplicando supletoriamente la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Asimismo, debería incluirse un apartado cuarto en el que, para mayor claridad, se advirtiera expresamente que deben aplicarse los preceptos de la Ley de Contratos referidos a las siguientes materias: a) la capacidad y prohibiciones para contratar con la Administración, b) los requisitos de publicidad, c) la existencia de pliegos de condiciones o bases a las que se sujeten las empresas, d) las disposiciones del concurso con criterios de adjudicación objetivos y ponderados por orden de importancia, y e) las garantías y penalidades a imponer al urbanizador en caso de incumplimiento de sus obligaciones.

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

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

Ambas recomendaciones han sido recogidas en el ALUV.

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

Finalmente, respecto a esta última recomendación, no podemos sino reconocer la sensibilidad manifestada por la Conselleria para fomentar la construcción de viviendas de protección pública. No obstante, y a diferencia de otras Comunidades Autónomas, la Conselleria no considera conveniente establecer un porcentaje mínimo de reserva de suelo. Respetamos totalmente una decisión que tiene un alto contenido político o discrecional.

Agradeciéndole nuevamente los esfuerzos desplegados para recoger en lo posible nuestras recomendaciones en el ALUV, le saluda atentamente,

Bernardo del Rosal Blasco
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana