

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco <sup>1</sup>  
a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.  
El secretari general.-

**COMENTARIOS AL ANTEPROYECTO DE LA LEY REGULADORA  
DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA EN LAS ILLES BALEARS**

*(versión definitiva)*

emitido a requerimiento del *Consell Econòmic i Social* por

**Avel·lí Blasco Esteve**  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universitat de les Illes Balears

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 2  
a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.  
El secretari general.-

## **OBSERVACIONES GENERALES**

Conviene empezar haciendo una serie de observaciones generales sobre el anteproyecto, para analizar después los distintos temas específicos que se plantean.

A) La valoración de conjunto del anteproyecto es globalmente positiva. Se trata de un texto amplio, moderno, que contiene abundantes aciertos y resuelve en mi opinión numerosos puntos oscuros de la normativa actual. Por poner sólo algunos ejemplos:

- recoge en general las aportaciones recientes de las legislaciones autonómicas y de la doctrina científica (como el llamado *agente urbanizador*).
- sistematiza instituciones hasta ahora fragmentadas o mal tratadas (como la concurrencia de las licencias urbanísticas con otras autorizaciones o concesiones sobre el mismo objeto).
- protege adecuadamente el suelo rústico.
- favorece la construcción de viviendas de protección pública o de renta limitada.
- resuelve correctamente problemas tradicionales de la normativa urbanística vigente (como la subrogación de la Administración de tutela –los Consells- en caso de silencio municipal en el otorgamiento de licencias)
- Etc, etc.

Ello no obstante, creo que en un Informe como el presente no se trata sólo de hacer una primera valoración global del texto de que se trate (positiva, según se ha dicho), sino también de analizar aquéllos aspectos que pueden ser susceptibles de mejora o perfeccionamiento, a juicio de quien informa. Ese es el sentido de las páginas que siguen, en las que se ha procedido a un análisis de las diferentes partes de la Ley, siguiendo su articulado. Al hilo del mismo, se van a hacer múltiples consideraciones, casi todas ellas *de oportunidad*, es decir, en aspectos que no ofrecen problemas en cuanto a su contraste con normas superiores (la Constitución, el Estatuto, la legislación básica estatal en la materia: o sea, aspectos *de legalidad* o meramente jurídicos) pero que sí que son susceptibles de incorporar otras soluciones distintas a las propuestas en el texto como más adecuadas a los problemas específicos de las islas. Por tanto, con ese espíritu abordaremos el examen pormenorizado del anteproyecto.

B) En el capítulo de mejoras posibles y de sugerencias al anteproyecto, creo que estamos en general ante un texto demasiado detallado o “reglamentista”: lleva a niveles muy detallados la regulación de muchos temas, lo que explica la gran extensión que alcanza el texto de la Ley. Con ello se “congela” el rango de la misma a nivel legal, por lo que su modificación precisará una ley en todo caso, impidiendo la reforma por normas reglamentarias. Muchas de los temas que aborda estaban hasta ahora regulados en los Reglamentos de desarrollo de la Ley (el de Planeamiento Urbanístico, el de Gestión Urbanística, etc). Personalmente soy partidario de dejar algunos de estos temas para el

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 3  
a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

desarrollo reglamentario de la Ley, mucho más fácil de reformar que en el caso de la propia Ley, sin perjuicio de valorar el acierto de incorporar otros aspectos a la regulación de ésta.

C) El texto pone de relieve un talante excesivamente *intervencionista* por parte de la Administración. No me cabe duda que la actividad urbanística es una función esencialmente pública y que la actitud de *inhibición* de muchos municipios de las islas en las últimas décadas ha llevado a la actual situación de desorden. Pero seguramente en algunos temas no hace falta un grado tan elevado de intervención pública, sino que sería conveniente dejar un mayor grado de participación a la iniciativa privada y buscar el equilibrio adecuado entre el intervencionismo administrativo y la actuación de los particulares. Por poner sólo algunos ejemplos de exceso de intervencionismo, en mi opinión:

- en cuanto a la reposición de muros de cerramiento previamente existentes en fincas de suelo rústico (art. 23.1.d), ¿no es excesivo que tenga que estar “expresamente permitidos” en el planeamiento para poder llevarla a cabo?
- la realización de los actos o usos permitidos en suelo rústico de especial protección están sujetos “a calificación urbanística previa a la preceptiva licencia” (art. 24.1 *in fine*), calificación que ha de otorgar el Consell: pues bien, exigir calificación urbanística previa en todo caso, es decir, para todo acto o uso permitido en este tipo de suelo me parece de nuevo excesivamente “burocrático”
- la delimitación de zonas a efectos de tanteo y retracto (art. 90)
- el sistema de consulta previa del art. 124.
- la complejidad y burocratismo de algunos procedimientos.

D) Faltan también medidas de recuperación urbana, paisajística y medioambiental. En una Comunidad Autónoma con tantos espacios territoriales degradados (urbanos y rústicos), este tipo de medidas se convierte en algo esencial en una ley urbanística, porque en estas islas son tan o más importantes las técnicas para recuperar espacios degradados y rehabilitar construcciones inadecuadas o deterioradas como las técnicas de nueva urbanización y edificación. Si no he leído mal el texto, no se insiste en el mismo en las técnicas rehabilitadoras y de recuperación, lo cual es una laguna importante.

Por ejemplo, creo que la Ley es la ocasión adecuada para dar cobertura legal a ciertas técnicas de regeneración urbana y de esponjamiento recogidas en el Plan de Ordenación de la Oferta Turística como son los intercambios de aprovechamiento y reconversión (art. 20 de las Normas Generales del POOT). Por el momento, estas técnicas sólo tienen la cobertura normativa de dicho Plan, o sea, a nivel puramente reglamentario, y además con las limitaciones que supone el mismo (sólo para las Zonas Turísticas delimitadas en el Plan). Pues bien, una ley del suelo de Baleares debería poner especial énfasis tanto en la regeneración de zonas urbanas degradadas como en la recuperación de paisajes alterados, arbitrando las técnicas necesarias para ello.

E) En especial, no hay prácticamente normas de lo que podríamos llamar *urbanismo turístico*. La adecuada planificación urbana de los espacios turísticos –aspecto decisivo en estas islas- requiere precisiones especiales, que en nuestra legislación se encuentra hasta ahora

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 4  
a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

en normas o leyes de tipo turístico (el POOT en especial), a pesar de reconocerse por todos su carácter eminentemente urbanístico. Yo creo que la aprobación de la ley reguladora de la ordenación (¿por qué no de la “actividad”?) urbanística de las islas constituye el momento adecuado para introducir las principales de estas reglas en la legislación urbanística, en concreto al tratar del suelo urbanizable o del urbano no consolidado.

F) En otro orden de cosas, podemos afirmar que en general el anteproyecto refuerza las competencias urbanísticas de los municipios en detrimento de las de los Consells Insulars, por lo que va en la línea de potenciar la autonomía municipal. Buena prueba de ello son las importantes potestades de aprobación definitiva de los planes urbanísticos municipales que se les otorgan a los municipios (luego manifestaré alguna discrepancia al respecto) o la supresión de la denuncia de la mora y la subrogación del Consell si el Ayuntamiento no contesta en plazo la solicitud de una licencia. Únicamente en materia de disciplina urbanística se intenta potenciar el juego de los Consells, previendo la creación de un consorcio insular con los municipios que voluntariamente se adhieran (esta posibilidad ya existía en suelo rústico en la LSR de 1997) y la posibilidad de subrogación del Consell en las competencias municipales de protección de la legalidad urbanística en caso de incumplimiento del municipio (esto ya estaba previsto en el art. 71 de la Ley de Disciplina Urbanística, aunque con un alcance menor que ahora).

G) Paso con ello a formular observaciones sistemáticas a cada uno de los distintos Títulos, siguiendo el articulado del anteproyecto, en las que pongo el acento en los aspectos que considero mejorables (no explico los que me parecen acertados), e insistiendo en que se trata sobre todo de observaciones *de oportunidad*.

## **TÍTULO PRELIMINAR**

Es un Título que regula de manera acertada a mi juicio las habituales disposiciones generales sobre ordenación urbanística: el objeto de la ley, el contenido de las competencias urbanísticas, sus finalidades, los principios de la acción pública con repercusión territorial, el régimen de ordenación urbanística y la participación ciudadana en la misma.

### **Art. 1**

Una única objeción menor: al final del art. 1 se dice que la ordenación urbanística municipal ha de tener en todo caso a la isla como marco de referencia. En mi opinión, el marco de referencia ha de ser doble y no sólo el insular: 1) el autonómico, que definirá –a través de las leyes y reglamentos, e incluso por medio de Planes Directores Sectoriales de ámbito autonómico- el cuadro general normativo de la actividad urbanística en las islas; 2) el insular, que definirá por medio de los instrumentos de ordenación territorial –en especial, los Planes Territoriales Insulares- las grandes opciones territoriales en cada isla.

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 5  
a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.  
El secretari general.-

## **TÍTULO PRIMERO.**

### **CAPÍTULO I: CLASIFICACIÓN DEL SUELO.**

El anteproyecto mantiene el esquema tripartito de suelo : urbano, urbanizable y rústico (antiguo no urbanizable), aunque con la importante novedad de distinguir en el primero entre suelo urbano consolidado (art. 8.2) y suelo urbano no consolidado (art. 8.3), distinción que deriva obligadamente de la Ley estatal del régimen del suelo y valoraciones (Ley 6/98).

#### **Art. 7.2**

Con la redacción actual parece configurarse una potestad concurrente de clasificación del suelo entre el planeamiento municipal y el territorial o supramunicipal (así lo dice la Exposición de Motivos IV, párrafo 4º). A mí me parece acertado que los planes de ordenación territorial puedan clasificar suelo directamente, pero no en cualquier caso (porque ello atentaría contra la autonomía municipal) sino siempre que estén presentes intereses de orden supramunicipal. Convendría añadir por ello esta precisión, que complementa a las previsiones del precepto que comentamos.

#### **Art. 8**

A) Número 3.a): Se considera como suelo urbano no consolidado los terrenos que, según el PGOU “hayan de ser objeto de obtención de dotaciones públicas para la mejora o reforma interior”. Con ello se tercia acertadamente en un debate doctrinal que ha existido sobre la conceptualización de estos terrenos como suelo urbano consolidado o no. Ahora bien, la rotundidad de la expresión haría que la simple previsión en el Plan de una sola escuela o de la ampliación de una plaza en un barrio ya consolidado convirtiera la zona en suelo urbano no consolidado, con los deberes que esto implica. ¿No sería ello un efecto demasiado drástico? Tal vez convenga matizar la expresión entrecomillada, reduciendo su efectividad a los casos en que haya una reforma al menos significativa de la zona. Lo mismo creo que debe hacerse con el supuesto final de este mismo número de “regularización de la urbanización preexistente”: si la regularización es mínima, ¿deben considerarse estos terrenos como suelo urbano no consolidado? Recordemos que los deberes de los propietarios en suelo urbano no consolidado son claramente superiores a los de suelo consolidado, ya que por ejemplo deben ceder parte del aprovechamiento urbanístico (es decir, de edificabilidad) a la Administración (art. 17.B). Además, ¿cómo se delimitará en estos casos la unidad de ejecución del planeamiento urbanístico, es decir, el ámbito del suelo urbano que es no consolidado?

Esta rotundidad de las expresiones legales citadas no concuerda, por otra parte, con la previsión del la Exp. de Motivos IV, párrafo 6º, que permite considerar como suelo urbano

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 6  
a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

consolidado a aquella parte de dicho suelo que presente una “consolidació suficient com per a possibilitar l'edificació mitjançant obres purament accesoris d'urbanització o simplement completar les existents”. Este es a mi juicio el criterio correcto, que debería recogerse de una manera mejor en el texto del articulado.

B) Número 4: Entre las condiciones exigibles para que una parcela sea considerada solar, debería incluirse una que ha sido tradicional en la legislación urbanística: tener previamente fijadas las alineaciones y rasantes.

## Art. 9

La Ley hace una regulación demasiado *típica* del suelo urbanizable, sin que haya referencias a la especificidad del suelo urbanizable de las islas. Este carácter específico puede verse por ejemplo en los arts. 32, 33 y 34 de las DOT, artículos que aluden a cómo deben ser los nuevos suelos urbanizables (contiguos a los núcleos existentes, etc.) y cómo se han de distribuir los porcentajes de crecimiento del mismo. En especial, creo que el contenido del art. 32 –con las modificaciones que convengan- debería incorporarse al texto de la Ley que comentamos (tal como ocurre en la ley canaria), porque contiene una medida de carácter general y abstracto sobre cómo han de ser los núcleos de suelo urbanizable en las islas.

Por otra parte, en esa regulación *específica* cabe también preguntarse si es conveniente o no fijar algunos criterios generales para las construcciones en ese tipo de suelo, tal como hace por ejemplo el art. 9 del POOT para las edificaciones residenciales en zonas turísticas. Esos criterios pueden venir también determinados en los Planes Territoriales Insulares, pero creo que la Ley no debería renunciar a establecer algunos grandes criterios de principio (aunque sea a través de mandatos al planificador) para la regulación de este tipo de suelo, y no dejar al puro arbitrio del plan municipal la determinación de los usos, intensidades y tipologías de este tipo de suelo.

En especial, es aquí donde más echo en falta esa regulación del *urbanismo turístico* de que he hablado en la Introducción. Algunos de los grandes principios y técnicas del Plan de Ordenación de la Oferta Turística para los edificios de alojamiento deberían ser recogidos aquí: si el anteproyecto establece la parcela mínima, edificabilidad y altura máxima de las viviendas unifamiliares en suelo rústico, ¿por qué no hacer lo mismo con carácter general para las edificaciones que contengan hoteles y apartamentos turísticos?

## Art. 13

En este precepto, y con referencia al suelo urbanizable sin ordenación detallada, falta el “derecho a promover su transformación instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo”, reconocido con carácter general en el art. 15.1 de la Ley estatal del Suelo y Valoraciones (L. 6/1998, de 13 de abril). De la misma manera que en el art. 14 del anteproyecto se reconoce el “derecho a ejecutar la urbanización”, también

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 7  
a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

aquí debería reconocerse -como parte del contenido legal del derecho de propiedad del suelo urbanizable- el derecho a promover la transformación del planeamiento.

#### **Art. 13.1.a)**

En el párrafo segundo, tal vez es excesivo prohibir que los actos de explotación agrícola, ganadera, etc., no supondrá ni tendrán como consecuencia *“la transformació .... de les característiques de la explotació”*: si un agricultor quiere cambiar las características de su explotación, manteniendo el carácter agrícola o ganadero de los terrenos, no debería ser impedido por la Ley.

#### **Art. 17.A).b)**

El precepto permite la “urbanización y edificación simultánea” siempre que *“s’haguessin complert tots els deures enumerats en la lletra B) següent”*, deberes entre los que se encuentra precisamente el de ejecutar la urbanización (letra c); ello viene a significar que se permite la urbanización y edificación simultánea cuando la urbanización ya está ejecutada. Esta interpretación es evidentemente absurda, pero ello demuestra que falta un debido engarce entre la redacción de uno y otro número, a fin de hacer posible la urbanización y edificación simultánea, que es lo que parece que se quiere posibilitar.

#### **Art. 18.e)**

Es discutible que la “ordenación urbanística“ (es decir, el plan de urbanismo) pueda imponer forzosamente la distribución equitativa de beneficios y cargas en suelo urbano consolidado, cuando es un deber no previsto por la Ley estatal del Suelo y Valoraciones (art. 14.1), a diferencia de lo que hacía la legislación anterior de 1990/92.

### ***Sección 2ª, subsección 1ª: Suelo Rústico***

El suelo rústico está en general bien tratado, a mi juicio, con algunas matizaciones que haré enseguida. Seguramente la más importante es que a veces los procedimientos previstos son excesivamente complejos, con un previsible aumento de la burocracia del sistema: por ejemplo, el procedimiento para permitir edificaciones o construcciones en suelo rústico –en los casos en que sea legalmente posible- es bastante complejo y con numerosos requisitos, lo que alarga el procedimiento y encarece los costes. Tal vez sería mejor que los planes definan mejor en qué zonas del suelo rústico se puede edificar y en cuáles no, pero en aquéllas en las que pueda hacerse, creo que convendría simplificar el procedimiento o los requisitos. Ejemplo

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 8  
a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

de ello es la figura de los *estudios de impacto territorial* (art. 25.3) o la necesidad de efectuar determinadas plantaciones arbóreas (art. 31.1.1.f), a las que luego me referiré.

Otro de los puntos importantes que considero mal tratado es el del régimen aplicable a las edificaciones ya existentes en suelo rústico: si no he leído mal el texto, la escasa previsión del art. 31.1.1.c) es absolutamente insuficiente en un tema tan polémico como éste en las islas. Recordemos aquí las numerosas cuestiones planteadas a este respecto con la Ley del Suelo Rústico de 1997.

Por lo demás, y sin perjuicio de lo que se acaba de decir, insisto en que el tratamiento de este suelo me parece acertado en líneas generales, al clarificar muchas dudas de la actual Ley de 1997, eliminar excepciones inadmisibles contenidas en ésta y mantener un régimen claramente restrictivo de este suelo.

#### **Art. 22.2.b)**

El precepto parece referido más bien a suelo rústico protegido que a rústico común, ya que habla de “valores objeto de protección en un espacio natural”.

Por otra parte, parece excesivo que no se pueda afectar en absoluto a las *masas vegetales*, ya que la legislación de montes permite la tala de árboles con las autorizaciones pertinentes.

#### **Art. 23**

A) En los actos y usos autorizables en suelo rústico común, éstos pueden realizarse “siempre que estén expresamente permitidos” por el planeamiento territorial o municipal (número 1). Ello implicará una declaración expresa del planeamiento al respecto, entendiéndose que, en ausencia de la misma, no caben aquellos actos y usos: el silencio del plan impedirá dichas actuaciones.

Así las cosas, proceden a mi juicio algunas observaciones:

- En cuanto a la división de fincas o a la segregación de terrenos (letra a del ap. 1), hay una cierta contradicción (o, al menos, revela un excesivo intervencionismo) entre esta exigencia y la previsión del art. 31.1.1.a) de realizar las obras contempladas en el art. 29.1 cuando el PGOU no prohíba o excluya el uso correspondiente en suelo rústico común. En efecto, observemos que la división de fincas o a la segregación de terrenos para, por ejemplo, construir edificaciones de uso residencial en este suelo, necesitará una previsión expresa y favorable del Plan según el art. 23, mientras que la edificación posterior sólo precisará ausencia de prohibición en el Plan, según el art. 31. ¿No es contradictorio (o, cuando menos, excesivamente intervencionista) este sistema? ¿No basta con la primera previsión (la de división de fincas o segregación), ya que lleva implícita en sí misma la segunda?
- En cuanto a la reposición de muros de cerramiento previamente existentes (letra d del ap. 1), me parece excesivo que tenga que estar previsto expresamente en el planeamiento para

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 9 a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

poder llevarla a cabo. Por otra parte, con la redacción actual se excluyen los cerramientos de madera.

- Hay una cierta falta de sintonía entre el número 1.d) y el 1.e): en el primero no se permite la rehabilitación de edificaciones existentes que afecte a elementos estructurales o de fachada o cubierta, mientras que en el segundo sí que se permite para las “edificaciones y construcciones *tradicionales* existentes”, con lo que la única diferencia entre uno y otro supuesto es que el segundo exige que sean edificaciones *tradicionales*. Esto provocará de entrada numerosos problemas interpretativos sobre ese concepto. Pero, además, ¿por qué no permitir en el primer caso la rehabilitación de elementos estructurales o de fachada o cubierta? Esto supone condenar a estos edificios a que vayan arruinándose progresivamente, con el deterioro paisajístico que eso supondrá al fin y al cabo. ¡Y ello aunque hubieran sido construidos legalmente en su momento y con independencia de si se ajustan o no a las condiciones que establezca el planeamiento vigente!. Me parece una regla claramente excesiva.

B) Dice el ap. 2 que la fijación del canon anual por las viviendas unifamiliares en suelo rústico corresponderá al municipio, mientras que el art. 33.1.3º se la atribuye al Consell Insular

#### Art. 24

A) Número 1: Al final de este número se dice que en suelo rústico de especial protección, la realización de los actos o usos permitidos están sujetos “a calificación urbanística previa a la preceptiva licencia”, calificación que ha de otorgar el Consell (art. 33). Lo que ya no dice este art. 24 –a diferencia del 23, en el rústico común- es qué actos están permitidos, no tampoco lo dice el art. 29.3, que se refiere a lo mismo: el 24 se remite a los que establezcan los distintos planeamientos territoriales y urbanísticos aplicables, con lo que es una fundamentalmente una norma de remisión; en el 29.3 se dice que solo pueden darse las calificaciones “que sean congruentes con el régimen de preservación a que estén sujetos los terrenos”, lo cual supone de nuevo una cláusula demasiado genérica e indeterminada. Creo que aquí la Ley debería intentar precisar algunos de los usos siempre posibles, como son, por ejemplo, la explotación agrícola o ganadera de la finca, los cuales en ningún momento se dice que sean posibles. En esta sentido, contrasta la detallada regulación del rústico común (art. 23) frente a la indeterminada y genérica del rústico de especial protección (art. 24).

Por otra parte, exigir calificación urbanística previa en todo caso, es decir, para todo acto o uso permitido en este tipo de suelo, tal como hace el 24.1 *in fine*, me parece excesivamente intervencionista, y más si pensamos que esa calificación la ha de dar no el municipio sino otra Administración distinta –el Consell-, incrementando el “papeleo” necesario para ello. Opino que la calificación se ha de reservar a los actos que tengan mayor trascendencia o incidencia en el territorio, pero no a los demás.

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 10 a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

B) Número 2.b): La exigència de 20 Ha. en general para el suelo rústico de especial protecció al que no se le aplique la unidad mínima de cultivo ni tampoco sea espacio natural protegido, ¿no es excesiva en un territorio como las islas caracterizado por el minifundismo en muchas zonas?

## Art. 25

A) Número 2: Exigir que todas las explotaciones ganaderas dispongan de depuradoras o de fosa séptica individual parece excesivo.

B) Número 3: Aparece en él la figura de los *estudios de impacto territorial* acompañando a los proyectos técnicos, estudios que parecen algo distinto de la los tradicionales *estudios de impacto ambiental*. Aunque la Ley no los exige por sí misma sino que remite a lo que digan las Normas Urbanísticas Generales, las Instrucciones Insulares y los planes municipales, se corre el riesgo de que estos estudios se generalicen para cualquier uso o actividad permitida (por ejemplo, para toda vivienda unifamiliar), incrementando de nuevo el intervencionismo administrativo.

## Art. 29.1.

Número a): ¿No convendría hablar aquí de “edificación de uso residencial unifamiliar”, como se hacía tradicionalmente. Si no se hace así, hay que pensar que con los parámetros edificatorios previstos en el art. 31.1.1 (500 m<sup>2</sup> como máximo de superficie construida) se podrán construir perfectamente edificaciones para más de una familia.

Número c): La redacción es demasiado genérica, ya que con ello se ampara, por ejemplo, los ilegales y masivos aparcamientos de vehículos de alquiler que hay en los alrededores de Palma.

Número f): La admisión en suelo rústico de “*instal·lacions o establiments de caràcter industrial o terciari per a l'emplaçament del qual no existeixi un altre sòl idoni per a l'ús de que es tracti*” es demasiado amplia. Si con ésta expresión se está pensando en lo que la legislación tradicional llamaba actividades de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, creo que sería mejor mantener esa o parecida denominación, tal como hacía la Ley del Suelo Rústico de 1997, ya que lo importante de esa denominación es que la actividad de que se trate, aún privada, trasciende el mero interés particular y beneficia el interés de la colectividad (a todos nos interesa disponer de un hospital antituberculoso en medio del campo, según el ejemplo tradicional). Pues bien, este elemento de trascendencia pública del interés afectado no aparece en el supuesto entrecomillado de la letra f) que sólo habla de que no exista otro suelo idóneo para la instalación o el uso de que se trate.

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 11 a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

Por otra parte, está claro que hay cierto tipo de industrias que pueden estar emplazadas en el medio rural, porque se trata de industrias de transformación de productos agrarios (por ejemplo, bodegas vinícolas), pero la actual redacción es demasiado amplia y permitiría todo tipo de abusos en caso de querer ser utilizado fraudulentamente, como ha pasado a veces con las “declaraciones de interés general”, que han permitido instalar hasta fábricas y tiendas de muebles en suelo rústico, como todos sabemos. Esta observación es especialmente importante, si pensamos en los límites de crecimiento al suelo urbanizable que establecen las actuales Directrices de Ordenación Territorial, límites que *empujarán* hacia el suelo rústico las industrias que no quepan en suelo urbanizable.

Por último, hay que decir que este tipo de instalación no está previsto entre los actos y usos autorizables en suelo rústico común en el art. 23, a pesar de que en el 29 se está admitiendo claramente la posibilidad de su construcción. Creo que habría que armonizar esa divergencia si se mantiene el supuesto que ahora comentamos.

### Art. 31

A) Número 1.1.a): El precepto incide aquí implícitamente en una cuestión esencial, que es la de si existe o no un derecho subjetivo de los particulares a levantar edificaciones de uso residencial unifamiliar en suelo rústico. A partir de la Ley de 1997, se ha generalizado la idea de que el propietario que tiene parcela mínima goza de ese derecho, que la Administración tendrá que reconocer necesariamente si el proyecto presentado se ajusta a los parámetros establecidos en la ley y en los planes. El anteproyecto no se pronuncia al respecto de manera directa, aunque parece ir en la línea de la Ley de 1997, pero en el 31.1.1.a) se dice que aquel uso es posible si “*l'ordenació del territori i, en el marc d'aquesta, el Pla general municipal no prohibeixi o exclogui i, tractan-se de l'ús residencial en sòl rústic d'especial protecció, permeti expressament aquest ús*”. Vemos entonces que en suelo rústico común el uso de que hablamos será posible siempre que el planeamiento no lo prohíba o excluya (hay así lo que se llama una *vinculación negativa* al planeamiento), mientras que en suelo rústico de especial protección se invierte la regla, y el uso sólo es posible si el plan lo permite expresamente (hay entonces una *vinculación positiva*).

Pues bien, a mí me parece preferible extender el sistema del suelo rústico protegido al rústico común, como han hecho otras Comunidades con gran presión edificatoria en este suelo, y permitir sólo el uso residencial unifamiliar en aquellas zonas del mismo donde el planeamiento expresamente lo permita. Aunque el resultado final puede ser el mismo en uno y otro caso, creo que revela una actitud más proteccionista del rústico común que la fórmula actual del anteproyecto.

B) Número 1.1.c): En el último párrafo se dice que cuando se trate de uso de vivienda unifamiliar en las edificaciones ya existentes, “*seran aplicables les determinacions relatives a les actuacions de reforma o rehabilitació corresponents*”. Pues bien, esas determinaciones no las encuentro en la Ley (tal vez por error mío), pero, si es así, es un tema que habría que regular. Como es notorio, éste es un tema clave en nuestras islas, dado el elevado número de

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 12 a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

viviendas existentes en suelo rústico y los intentos incesantes de ampliarlas por parte de sus propietarios. Por ello conviene a mi juicio una regulación *sustantiva* del tema, estableciendo parámetros máximos en su caso, tal como están contenidos en el número d) para las edificaciones de nueva planta (y si se considera que las determinaciones de este número también son aplicables a las edificaciones ya existentes, debería especificarse en el art. 29.1.a), precepto al que se remite el 31.1).

B) Número 1.1.f): la “plantación de una superficie tres veces superior como mínimo a la que haya de ocupar la edificación” puede no ser necesaria si la finca ya tiene suficiente superficie arbórea.

C) Número 2: Los numerosos requisitos exigidos para los particulares en el número 1 son dispensados por completo cuando se trate de “obras y servicios públicos”. Tal vez esta radical diferencia de régimen es excesiva, ya que también en algunos casos estaría justificado que las instalaciones y construcciones públicas cumplan algunos de los requisitos que se les exige a los particulares: por ejemplo, la necesidad de superficie mínima de parcela, o la necesidad de plantar pantallas vegetales que mitiguen el impacto visual.

## **Art. 33.2**

Queda sin determinar en qué medida el otorgamiento de la calificación urbanística por el Consell Insular obliga al Ayuntamiento a otorgar la posterior licencia municipal. O, dicho de modo más general: qué aspectos ha de valorar la calificación otorgada por el Consell y qué aspectos ha de tener en cuenta la licencia, para que las dos decisiones administrativas no se pronuncien sobre lo mismo.

## **Art. 35**

El número 3 contiene un concepto amplio de caducidad de la licencia: junto al supuesto habitual de caducidad por incumplimiento de plazos (3.b), añade el supuesto de caducidad por incumplimiento de las condiciones establecidas (3.a). En el primero hay que pensar que junto a la caducidad por incumplimiento de los plazos fijados en el número 2.b), también podrá haber caducidad por incumplimiento de los plazos fijados para iniciar o acabar las obras, a los que se hace referencia en otra parte del anteproyecto. Para evitar confusiones, convendría hacer mención aquí a esta otra posibilidad.

En el segundo caso (número 3.a), si se produce un incumplimiento de las condiciones establecidas en la licencia o en la calificación urbanística, estaremos en definitiva ante unas obras o usos ejecutados al margen de licencia o título administrativo suficiente, es decir, ante el supuesto previsto en el art. 206.2 (“actos que se desarrollen sin ajustarse a las condiciones de la licencia”). Y, por tanto, se les debería aplicar las medidas de reacción previstas en el mismo (suspensión, etc.), pero no la *caducidad* de la licencia, que supone su extinción radical

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco <sup>13</sup> a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

(no se dice en el precepto si la caducidad opera directamente por ministerio de la ley o si necesita una declaración administrativa *ad hoc*). En definitiva, hay como mínimo una contradicción entre este precepto y el 206.2, y seguramente hay también una desproporción entre el supuesto fáctico (incumplimiento de las condiciones establecidas) y la consecuencia jurídica (caducidad de la licencia).

### ***Sección 2ª, subsección 1ª: suelo urbano y urbanizable***

La regulación de estos suelos resulta razonable: los propietarios de estos suelos pueden y deben incorporarse al proceso urbanizador y/o edificatorio, aunque sometidos a una serie de cautelas que garanticen el efectivo cumplimiento de sus deberes urbanísticos. De entre las novedades y/o aciertos de la misma, debe destacarse:

- la previsión expresa de que los terrenos correspondientes al 10 % de cesión obligatoria puedan ser destinados a la construcción de viviendas de protección oficial (art. 37.1.d);
- la regla de que los propietarios en suelo urbano consolidado tengan derecho al aprovechamiento urbanístico objetivo de la parcela (art. 38.2.b);
- y finalmente los criterios de delimitación de las áreas de reparto (sectores, unidades de ejecución, solares): art. 39.

No obstante lo anterior, cabe hacer algunas observaciones, que formulo a continuación. La carencia principal a mi juicio es que faltan también medidas de recuperación urbana y medioambiental. Como he dicho antes, en una Comunidad con tantos espacios urbanos degradados, este tipo de medidas se convierte en algo esencial en una ley urbanística, porque en estas islas son tan o más importantes las técnicas para recuperar espacios degradados y rehabilitar construcciones inadecuadas o deterioradas que las técnicas de nueva urbanización y edificación. Si no he leído mal el texto, no se insiste en el mismo en las técnicas rehabilitadoras y de recuperación, lo cual es una laguna importante. Ya he señalado que la Ley es la ocasión adecuada para dar cobertura legal a ciertas técnicas de regeneración urbana y de esponjamiento recogidas en el Plan de Ordenación de la Oferta Turística (POOT) como son los intercambios de aprovechamiento y reconversión (art. 20 de las Normas Generales del POOT).

Al margen de ello, conviene hacer algunas observaciones puntuales, casi siempre *de oportunidad*.

#### **Art. 37**

La descripción de la posición jurídica de los propietarios de suelo urbanizable con ordenación detallada está hecha fundamentalmente desde la perspectiva de los *deberes* de los propietarios de suelo (art. 37.1) y, en escasa medida, de los *derechos* (sólo aparece la letra c). Creo que habría que definir con más precisión también los derechos, explicitando por ejemplo los comprendidos en la letra c) de este 37.1

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 14 a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.  
El secretari general.-

#### **Art. 39.1**

Habría que buscar un sistema en que el reparto de la superficie destinada a sistemas generales se adscriba no a un único sector (el que tenga mayor aprovechamiento medio, como dice el art. 39.1) sino a todos, dado que precisamente un sistema general beneficia por definición a todos los ciudadanos con independencia del sector en el que se encuentren. Por tanto, debería ser toda la colectividad y no sólo una parte quien financie en definitiva la ejecución de dichos sistemas.

#### **Art. 42.3**

El plazo de tres meses de que se habla puede ser claramente insuficiente. Convendría ampliarlo.

De la misma manera, la caducidad automática prevista en el último párrafo por no presentar en plazo el documento de formalización de la parcelación me parece excesiva.

#### **Art. 46.2**

Este breve número contiene dos ideas importantes, pero deja excesivamente indefinidas las dos posibilidades que admite:

- primero, que la reparcelación puede ser discontinua, es decir, que los terrenos que se reparcelen pueden estar ubicados en unidades de ejecución diferentes. La regla tercia así en una polémica histórica sobre esta cuestión, pero no dice cuándo puede darse esa discontinuidad, sino que lo deja a la decisión discrecional del propio proyecto de reparcelación. A mi juicio, la ley debería fijar algunas condiciones o requisitos para admitir esa importante posibilidad, que considero plenamente acertada, por lo demás.
- Segundo, que el área reparcelable no ha de coincidir necesariamente con la unidad de ejecución: aquí se rompe una regla tradicional del derecho urbanístico, sin que se fije de nuevo criterio alguno en el anteproyecto respecto a cuándo puede llevarse a cabo. Esto permitiría, por ejemplo, algo que la legislación anterior intentaba impedir: que un polígono o una unidad de ejecución se ejecutara (física o jurídicamente) sólo en parte, con el riesgo de que el resto de la misma quedara indefinidamente sin ejecutar. En mi opinión, el nuevo criterio del anteproyecto no es acertado, precisamente porque siempre existirá ese riesgo, con la única excepción de que se trate de incluir en la unidad reparcelable terrenos exteriores a la unidad de ejecución por motivos justificados.

#### **Art. 46.5**

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 15 a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

Sorprende bastante que la mayoría de cuestiones derivadas de la aprobación del procedimiento de reparcelación sean consideradas como “cuestiones jurídico-civiles entre los participantes en la reparcelación” y, por tanto, competencia de la jurisdicción civil. Pensemos que se tratará siempre de un acto de aprobación dictado en definitiva por una Administración pública (aunque en la reparcelación voluntaria haya una propuesta previa de los particulares: art. 49.2), cuyo conocimiento ha sido hasta ahora competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, y cuyo análisis requiere unos conocimientos (los urbanísticos) que no suelen tener los jueces y tribunales civiles.

#### Art. 47.e)

Según el precepto, se ha de adjudicar a la Administración actuante “el exceso de aprovechamiento urbanístico objetivo de la unidad de ejecución”. Esta regla puede ser establecida legítimamente por la ley si así se decide por el legislador, pero debe quedar patente que aborda una cuestión decisiva en el campo del urbanismo (¿a quién se atribuyen los excesos de aprovechamiento de unos sectores o unidades sobre otros?), y lo hace además en un sentido muy concreto, a saber, adjudicándoselos a la Administración.

Por otra parte, el texto plantea al menos dos cuestiones:

- no se dice en qué consiste ese “exceso” de aprovechamiento urbanístico objetivo y sobre qué se compara para concluir que se da dicho exceso: ¿es sobre el aprovechamiento medio de la unidad de ejecución? ¿También opera en el caso de un *sector* (área de reparto del s. urbanizable). En todo caso, creo que convendría decirlo expresamente.
- con esta regla se incrementan las cesiones (y los deberes, por tanto, de los propietarios); por ello, conviene dejarlo claramente establecido, incorporando esta cesión al régimen del s. urbanizable con ordenación detallada (art. 37) y del s. urbano no consolidado (art. 38.1). Por su importancia, esta regla debe estar fijada en el cuadro de deberes y derechos de los propietarios y de la Administración en cada tipo de suelo.

## TÍTULO II: ORDENACIÓN URBANÍSTICA

En términos generales, la regulación de la ordenación y del planeamiento urbanístico es plenamente acertada, con algunas discrepancias que expondremos a continuación. El texto establece un sistema de planes más simplificado y más trabado que el actual, enmarcado por Normas supramunicipales que pueden tener una virtualidad notable.

Ello no obstante, creo que pueden hacerse algunas objeciones básicas, que veremos enseguida, entre las que destacan las siguientes:

- el texto introduce en cambio dos categorías nuevas de “determinaciones sustantivas de ordenación urbanística” (Cap. I) a las que se pueden hacer algunas objeciones como

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 16 a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

enseguida veremos, en especial a las *Instruccions Insulars de'Ordenació Urbanística* (art. 53).

- también creo claramente mejorable el artículo dedicado a los estándares urbanísticos (art. 63),
- así como la distribución de competencias para la aprobación definitiva de los planes municipales (art. 65)

Pero ello no empece el acierto general de este Título, que contiene importantes novedades y notables avances sobre la situación actual. Paso a exponer entonces las objeciones puntuales (algunas de cierta entidad) que tengo que hacer al articulado.

### **Art. 51**

El deber de armonizar las construcciones con los bienes del patrimonio histórico debería concretarse más. Esta genérica regla ya existía en la legislación urbanística tradicional y se ha incumplido sistemáticamente desde el primer momento. Por ello, convendría explicitar de alguna manera en qué consiste esa “armonización”.

### **Art. 52**

Aunque en la Exposición de Motivos se dice que las Normas Urbanísticas Generales “*no es confonen amb el desenvolupament reglamentari general de la Llei, ja que no persegueixen tal desenvolupament, és a dir, no són instruments executius de la norma*”, la impresión que da la lectura de los distintos números del art. 52 es que se tratará de auténticos reglamentos ejecutivos de la Ley. En efecto, prácticamente todas las materias que han de ser reguladas por estas Normas Urbanísticas Generales están contempladas en la actualidad por los tres reglamentos clásicos de la Ley del Suelo (Planeamiento, Gestión, Disciplina), con alguna excepción. Por tanto, no se acaba de entender por qué esta futura regulación adoptará la forma de “Norma Urbanística General” en vez de dictarse los correspondientes reglamentos de desarrollo, que también requerirán la forma de Decret del Govern de les Illes Balears. En consecuencia, creo que estas Normas Urbanísticas Generales deberían ser en definitiva los reglamentos ejecutivos de la Ley, a dictar por el Govern.

### **Art. 53**

La idea de atribuir una cierta potestad reglamentaria a los Consells Insulars en la materia, mediante las *Instruccions Insulars de'Ordenació Urbanística* me parece en principio adecuada; en especial, la posibilidad de establecer a través de ellas modelos-tipo de regulación o planeamiento, que puedan ser voluntariamente asumidos por los planes municipales (letras e, f, g del art. 53.1, en las que las *Instruccions* son meramente

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 17 a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

orientativas). Esta idea, por ejemplo, es muy interesante para establecer tipologías edificatorias de viviendas unifamiliares en suelo rústico, en su caso.

En cambio, la idea de darles potestad de desarrollar las Normas Urbanísticas Generales dictadas por el Govern de les Illes Balears en ciertos casos (en concreto, las letras a y b del 53.1) puede llevar a una excesiva heterogeneidad de regulaciones, que no sea necesaria. Por poner sólo un ejemplo: si aquellas *Instruccions Insulars* pueden regular, en el marco de las Normas Urbanísticas Generales, las condiciones de urbanización real a efectos de la clasificación del suelo como urbano, el resultado puede ser que en cada isla esas condiciones de urbanización sean distintas (aunque con un tronco común): ello introducirá sin duda un factor de complejidad innecesario de la normativa urbanística en las islas además de un punto de inseguridad jurídica derivado de esa mayor complejidad. La pregunta que cabe hacerse aquí es la siguiente: ¿es necesario que en esas materias (letras a y b del 53.1) haya diversidad de regulaciones entre las islas, o bastaría con una norma única, que –en su caso– contemple especialidades para alguna de las islas? Recordemos además que cada Consell tiene en sus manos el Plan Territorial Insular, que puede regular también algunas de las especialidades de que hablamos.

Lo mismo ocurre con la fijación de “contenidos simplificados” de los planes generales que pueden establecer estas Instrucciones (art. 53.1.c): si las *Instruccions Insulars* los fijan, resultará que en cada isla habrá distintos contenidos de los planes. ¿No es mejor que esto se establezca mediante la potestad reglamentaria del Govern según el tamaño de los municipios?

En resumen, creo que habría que limitar el alcance de estas Instrucciones Insulares a la función de establecer modelos-tipo de regulación.

### Art. 57.3

A) Los planes municipales tendrían que incluir la cartografía de los caminos públicos, a la vista de los numerosos problemas que se han presentado en esta cuestión últimamente.

También deberían incluir los lugares de interés histórico-artístico y de interés natural o medioambiental, para potenciar así su carácter de ordenación omnicompreensiva de todos los aspectos que afectan al territorio ordenado.

B) Apartado g): No comparto esta idea de que los Planes Generales han de “mantener .... las edificabilidades medias y las densidades globales ya existentes en el suelo urbano consolidado”. Por algunos autores se ha denunciado reiteradamente que el suelo urbano consolidado de muchos planes de las islas contiene unas potencialidades edificatorias absolutamente desarrollistas, pudiendo alcanzarse –de llevarse a cabo sus previsiones– altas densidades en ellos. Si esta afirmación es cierta como parece, los Planes Generales no deberían mantener las edificabilidades medias y las densidades globales ya existentes, sino intentar reducirlas como tendencia (no digo suprimir, sino sólo reducir); actuación que por lo demás no conlleva consecuencias indemnizatorias.

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 18 a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

#### **Art. 59.2**

En la regulació de los Planes Parciales no existe provisiones en cuanto a su ejecución temporal (el “plan de etapas” de la legislación anterior). ¿No convendría introducir una determinación específica al respecto, en especial para el supuesto de que existan varias unidades de ejecución? Esto es algo que sí se ha previsto para los Planes Generales en el art. 58.1.1.c). De lo contrario, el desarrollo de todas las unidades de ejecución podría ser realizada a la vez, generando problemas de sostenibilidad en algunos casos.

#### **Art. 60.4**

Tendría que quedar más claro qué determinaciones de los Planes Generales pueden modificar los Planes Especiales, ya que la habilitación para modificar que hace este número es demasiado genérica y podría dar lugar a abusos en la práctica del futuro.

#### **Art. 63**

A) La regulación de los estándares urbanísticos es en parte novedosa respecto de la tradicional en la legislación urbanística e incrementa algunos de los parámetros habituales hasta ahora, lo que me parece positivo. El esquema que sigue el anteproyecto es el siguiente:

- en el núm. 1 determina de entrada un estándar máximo de edificabilidad en suelo urbano –consolidado y no consolidado- (1 m<sup>2</sup> de edificación residencial por cada metro cuadrado de suelo), aunque con las matizaciones de los dos párrafos siguientes;
- en el núm. 2 se fijan los estándares del suelo urbanizable, que siempre son superiores a los del urbano por tratarse de suelo en principio “virgen” de edificaciones. En este punto, la novedad es que se tienen en cuenta dos factores que se entrecruzan (densidad, cifrada en un número de plazas de alojamiento por hectárea) y coeficiente de edificabilidad (metros cuadrados edificables sobre cada metro cuadrado de suelo), lo cual es un avance notable respecto del sistema de estándares clásico;
- en el núm. 3 se establecen la posibilidad de que el Consell Insular determine motivadamente una serie de excepciones a los estándares anteriores, excepciones que me parecen razonables para las situaciones que contemplan.

B) No obstante lo anterior, cabe hacer algunas observaciones al sistema fijado en el precepto que comentamos::

- a) Cuando se fijan estándares de densidad, se hace normalmente a nivel “macro”, es decir, por hectárea (x plazas de alojamiento por Ha., por ejemplo). La experiencia ha demostrado que esta fijación se suele eludir en la práctica a nivel “micro” (por parcela), con lo que la densidad real resultante es mucho mayor que la prevista en

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco <sup>19</sup> a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

el plan. Por ello, en la CAIB ya se instrumentó en 1993 un sistema de regulación de las capacidades de población a nivel de parcela (Decreto 27/1993, sustituido por el 2/1996), creando la interesante figura de los Indices de Intensidad de Uso (IIU). Pues bien, en mi opinión convendría incluir en la ley a este sistema de los IIUs para darle cobertura legal, aunque sea haciendo una referencia genérica a ello y habilitando y obligando a los planes a determinar esos Indices. Por cierto, que en la Disposición Derogatoria Unica no se dice nada respecto de la supervivencia o no de este Decreto, planteándose la duda de si seguirá vigente o no.

- b) En el mismo sentido que lo anterior, el estándar de edificabilidad del art. 63.1 (1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> edificables en suelo urbano) no parece que compute a nivel de parcela: convendría por ello establecer algún tipo de mecanismo para que estos estándares globales se cumplan a nivel de parcela.
- c) Si en casi toda la Ley el suelo urbano no consolidado se equipara al suelo urbanizable, ¿no convendría hacer lo mismo en este precepto (al menos para el suelo sin urbanizar o edificar todavía)?
- d) Por otra parte, cabe pensar en la posibilidad de introducir aquí algunos de los principales estándares urbanísticos de la legislación turística balear (en especial, del POOT). El único que aparece recogido es el de 60 plazas de alojamiento turístico por Ha. y 0,3 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> (art. 63.2.2.a), que reduce de hecho la densidad del *quantum* de la *ratio turistica* habitual (60 m<sup>2</sup>/plaza turística, que equivalen a 100 hab./Ha.). Pero la diferencia es otra vez la de antes: aquel estándar de plazas de alojamiento por Ha está referido a nivel “macro”<sup>1</sup>, mientras que la *ratio turistica* opera a nivel de cada parcela. Además de este estándar, cabe pensar también en la posibilidad de introducir otros (recordemos en especial el art. 18 de las Normas Generales de los POOTs).
- e) El estándar de edificabilidad del anteproyecto para zonas de uso predominantemente turístico (0,3 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>: núm. 2.2.a) es ciertamente bajo si opera a nivel de parcela: en el POOT, la regla general al respecto era de 0,8 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> como máximo (art. 18 de las Normas Generales), aunque hay que reconocer que las Determinaciones Particulares de Zona rebajaban normalmente esta cifra a 0,5 ó 0,6 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>. Si se repara en que este estándar actuará cumulativamente con todos los fijados en la normativa turística (ratio turistica, coeficiente de ocupación de parcela, etc), el número de plazas de alojamiento resultante será ciertamente bajo, lo que implicará sin duda alta calidad de los establecimientos resultantes pero también amplio consumo de territorio para su ubicación.
- f) Por último, creo que sería también aquí el momento de introducir estándares medioambientales que deberían recoger los planes.

---

<sup>1</sup> No ocurre lo mismo con el estándar de edificabilidad (0,3 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>), que es ciertamente bajo si opera a nivel de parcela: en el POOT, la regla general al respecto era de 0,8 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> como máximo (art. 18 de las Normas Generales), aunque hay que reconocer que las Determinaciones Particulares de Zona rebajaban normalmente esta cifra.

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 20 a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

**Art. 65.2**

El sistema de distribució de competències para la aprobació definitiva de los planes de urbanismo es radicalmente novedoso, y se decanta en un sentido claramente municipalista: a los municipios se les atribuye la aprobación definitiva de todos sus planes, salvo la de los Planes Generales Municipales en lo que se refiere a la llamada “ordenación estructural del territorio” (art. 58.1.1), lo que permite incluso la aprobación por el municipio de la ordenación *detallada* del suelo urbano (o, en su caso, del urbanizable establecida en el Plan General). En consecuencia, al Consell insular sólo le corresponde la aprobación definitiva de la ordenación *estructural* del territorio contenida en el Plan General, con la excepción de que éste se formule por vez primera.

Este sistema es claramente novedoso respecto del sistema actual, en que la aprobación definitiva de los planes de urbanismo le corresponde al Consell Insular (salvo los planes de desarrollo del planeamiento general en el caso de ciudades de más de 50.000 habitantes, como es Palma).

En términos generales, creo que el nuevo sistema es acertado, ya que refuerza la autonomía municipal por una parte y, sobre todo, agilizará el larguísimo procedimiento de aprobación de los planes. Ahora bien, cabe efectuar al menos algunas observaciones:

- a) Tal vez el cambio de sistema es demasiado radical: pasaremos con él de un sistema de control por la Administración de tutela (el Consell) en casi todos los casos (Palma aparte) a un sistema de control en un solo supuesto: la ordenación *estructural* del Plan General (ni siquiera la ordenación *detallada*). Esto supone, como decía, un refuerzo de la autonomía municipal, pero la ya larga experiencia del urbanismo balear demuestra a mi juicio que las autoridades municipales están con frecuencia demasiado presionadas por propietarios y promotores (muchos de ellos vecinos del municipio) y son muchas veces receptivas a esas presiones, planificando el urbanismo de acuerdo más con los intereses privados que encarnan esas presiones que con los intereses públicos. Por eso, tal vez hubiera que ir a una solución no tan *municipalista* como la del anteproyecto (sin perjuicio de reforzar claramente las atribuciones de los municipios al respecto), solución que podría consistir en atribuir al Consell Insular la aprobación definitiva de cualquier modificación o revisión del Plan General Municipal, aunque sólo afecte a la ordenación detallada y no a la estructural, dejando a los municipios la aprobación definitiva de todo el planeamiento de desarrollo, incluidos los Planes Especiales.
- b) Por otra parte, la fórmula prevista en el texto (aprobación de la ordenación estructural en el Plan General Municipal para el Consell – ordenación detallada para el municipio) puede generar problemas procedimentales de difícil solución si un mismo Plan General contiene a la vez la ordenación estructural y la ordenación detallada del suelo urbano y/o parte del urbanizable: ¿cómo se coordina esa doble aprobación del municipio y del Consell?
- c) No resulta razonable exigir informe previo del Consell Insular para la aprobación definitiva por el municipio de los Estudios de Detalle (art. 65.1.2.d), ya que no se

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 21 a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

exige en la actualidad, dada el limitado alcance de estos instrumentos de planeamiento.

#### **Art. 75.1**

Calificar en todo caso como “fuera de ordenación” las edificaciones erigidas anteriormente que resulten disconformes con la nueva ordenación es seguramente excesivo, aunque ello sea “en los términos del plan de que se trate”. Los planes modernos (en Palma desde 1985) establecen un matizado sistema respecto de los edificios existentes y legales en el momento en que se hicieron, en función del grado de disconformidad con el planeamiento, atribuyéndoles unas consecuencias u otras más o menos severas, y sólo cuando la disconformidad es importante los califican como “fuera de ordenación”. Si unimos a esto el régimen que establece la Disp. Adicional 6ª para estos edificios, los resultados pueden ser excesivamente rígidos.

#### **Art. 75.2**

La distinción entre *ordenación estructural* del territorio municipal y *ordenación detallada* (de detalle) del mismo es una de las claves de la nueva regulación que establece el anteproyecto y me parece claramente acertada. Ahora bien, si observamos que el texto obliga aquí (art. 75.2) a que el Plan General identifique y distinga expresamente determinaciones que tienen su origen en una y otra, no va a ser nada sencillo llevar a la práctica este mandato. Hay que reparar además que la distinción de preceptos del Plan a que se refiere el art. 75.2 no se corresponde con el binomio ordenación estructural-ordenación detallada, ya que los preceptos que “corresponden a la función legal que el citado plan tiene asignada en esta ley” abarcan no sólo toda la ordenación estructural del territorio sino parte también de la ordenación detallada (ver art. 58).

#### **Art. 76**

La tradicional suspensión del planeamiento que estaba regulada en el art. 51 de la Ley del Suelo de 1956 y, en la actualidad, en la Disp. Trans. 15ª de las Directrices de Ordenación Territorial con notables restricciones, aparece aquí en términos demasiado escuetos, por varias razones:

- primero, porque se vincula sólo al supuesto del art. 76.1.c) (revisión derivada), lo que da a entender que no lo permite más que en ese caso. Tal conclusión no sería acertada a mi juicio, ya que la suspensión debe ser posible en más casos (recordemos la abundante aplicación que se ha hecho de ella en los últimos años en las islas);
- segundo, porque –para el supuesto que contempla del art. 76.1.c)- la suspensión queda demasiado poco definida o determinada: así, por ejemplo, no hay plazo ninguno para

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 22 a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

dictar las normas sustantivas de ordenación aplicables transitoriamente. Con la redacción actual, la suspensión es demasiado “fácil”.

La solución de todo ello está en establecer una regulación razonable de la suspensión de planes, en casos que están plenamente justificados y predefinidos por la norma, y con un procedimiento adecuado (sin las trabas absolutamente desproporcionadas de las Directrices de Ordenación Territorial).

## **TÍTULO TERCERO**

### **INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DEL SUELO**

#### **Art. 77.3**

La constitución del patrimonio autonómico del suelo debería poder hacerse no sólo a propuesta del Conseller competente en materia de ordenación del territorio, sino también del de Medio Ambiente y del que dependa la Dirección General de Patrimonio.

#### **Art. 79**

La posibilidad de constituir garantía hipotecaria sobre los bienes pertenecientes al patrimonio público del suelo puede dar lugar a la pérdida de los bienes hipotecados, en caso de ejecutarse la hipoteca con lo que se perderían suelos públicos dados en garantía.

#### **Art. 81**

La posibilidad de efectuar reservas de suelo rústico de posible incorporación al patrimonio público del suelo, con “el exclusivo objeto de preservar los terrenos del proceso urbanizador”, es una novedad notable. En la legislación estatal de 1992 cabía esta posibilidad pero con otro objeto: incorporar esos bienes delimitados de suelo no urbanizable al patrimonio municipal del suelo en la siguiente revisión del Programa de actuación del Plan General; por tanto, los bienes acababan pasando finalmente a ser urbanizables. Ahora, el bien podrá permanecer indefinidamente como rústico (art. 81.1.b y 81.2), aunque con las gravosas consecuencias que el art. 81.3 establece para el propietario (posibilidad de expropiación durante 7 años y sometimiento a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración). Pensemos además, que el mismo objetivo de “preservar los terrenos del proceso urbanizador” puede ser logrado clasificando simplemente el suelo como rústico de especial protección, sin que ello conlleve tan onerosas consecuencias.

Así las cosas, como mínimo es excesivo o desproporcionado que este tipo de reserva de terrenos rústicos pueda hacerse no sólo en los planes generales (81.1), sino también mediante el procedimiento de delimitación de las unidades de ejecución (art. 81.2), que es mucho más simple, y que no tiene la virtualidad conformadora y normativa del planeamiento.

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco <sup>23</sup> a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.  
El secretari general.-

#### **Arts. 89 y 90**

Aunque el art. 90 es muy parecido al art. 291 de la Ley del Suelo de 1992, ambos preceptos (89 y 90) ponen de relieve un intervencionismo administrativo muy intenso y, a la vez, demasiado impreciso o indeterminado, si tenemos en cuenta la incidencia del tanteo y retracto en los derechos de los propietarios. Una potestad administrativa como la que comentamos debe estar claramente justificada y, por ello, definida con precisión en la normativa habilitante.

En efecto, el art. 90.1 permite a los Consells y a los municipios que delimiten “en cualquier clase de suelo, zonas en las que las transmisiones onerosas de terrenos y edificaciones quedarán sujetos al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por la administración actuante”. Esta posibilidad se permite en solares, en edificaciones en construcción (ap.2) e incluso en fincas ya edificadas conformes con el planeamiento, aunque en este caso sólo cuando exista una declaración de rehabilitación o gestión integrada (ap. 3), lo cual sí que supone una mayor determinación y justificación del tanteo y retracto.

Igualmente indeterminado es el art. 89.1: este precepto otorga una muy amplia potestad a la Comunidad Autónoma a la hora de delimitar zonas y terrenos sometidos al ejercicio del derecho de tanteo y retracto, con las consecuencias económicas limitativas que eso puede conllevar respecto de los bienes objeto de la delimitación. A mi juicio, los dos supuestos del art. 89.1 deberían ser reducidos en cuanto a su alcance y más precisos, en todo caso.

Algo parecido sucede, por último, con el suelo rústico (art. 90.4 –hay un error en la redacción, que habla de “no rústico”: en borradores anteriores y en la Exposición de Motivos se habla de suelo rústico-). Arbitrar un derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración para preservar dicho suelo de parcelaciones indebidas es seguramente una consecuencia desproporcionada con la gravedad de la conducta que se pretende evitar.<sup>2</sup>

## **TÍTULO IV EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO**

El delicado y complejo tema de la ejecución de los planes urbanísticos sigue en el texto un esquema en el que mezcla los sistemas tradicionales (el sistema privado de compensación con los públicos de cooperación y expropiación) con el sistema llamado del “agente urbanizador”, que han seguido las legislaciones autonómicas más recientes.

Con carácter general, en suelo urbanizable y urbano no consolidado se da preferencia a los sistemas de gestión privada (llamados de “concierto”): sistema de compensación (con la variante de la sociedad mercantil) y sistema de adjudicatario seleccionado en competencia pública (el llamado “agente urbanizador” en otras legislaciones), según el art. 120.2. Esto resulta una previsión absolutamente lógica a mi entender, ya que hay que fomentar y apoyar

---

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 24 a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

el hecho de que sean los particulares interesados (propietarios o empresarios-promotores) los que lleven adelante en principio las tareas materiales de ejecución de plan (urbanización y reparcelación). Sólo cuando éstos fallan en el empeño es cuando deben entrar en juego los sistemas de ejecución pública, como el de cooperación o el de expropiación: el primero se aplica cuando haya de sustituirse cualquier sistema de gestión privada (art. 120.3), mientras que el de expropiación está concebido con características justificadamente excepcionales (art. 120.5).

La novedad principal en este Título es sin duda la incorporación del sistema de “agente urbanizador”, introducido en la Ley valenciana 6/1994 y que ha llevado a su máxima expresión la Ley de Castilla-La Mancha 2/1998. Se trata de un sistema que resuelve gran parte de los problemas que presenta el sistema clásico de compensación (en especial, el bloqueo de los propietarios renuentes a adherirse al sistema) y que parece haber dado un resultado claro de agilizar los procedimientos de ejecución de los planes en la Comunidad Valenciana y de incrementar rápidamente la superficie urbanizada (aunque paradójicamente no el de rebajar el precio de la vivienda). La principal diferencia con la Ley valenciana o castellano-manchega es que en éstas el sistema de que hablamos es el sistema central, mientras que en la regulación del anteproyecto es un sistema más, que no tiene preferencia sobre el sistema de compensación o de sociedad mercantil, ya que durante más de un año desde la aprobación definitiva del planeamiento adecuado o desde la delimitación de la unidad de ejecución, los únicos sistemas posibles son los ejercitables sólo por los propietarios de suelo: compensación y sociedad mercantil (art. 123).

Previsiblemente, en la CAIB el sistema del agente urbanizador tendrá sin duda un juego mucho menor que en otras Comunidades, dado que la superficie de suelo urbanizable que queda disponible es mucho menor. No obstante, la figura puede dar más juego en suelo urbano no consolidado que sea objeto de rehabilitación y renovación urbanas, por lo que considero un acierto la introducción de esta figura novedosa, aunque de ya contrastada eficacia en otras regiones. Hay que decir, sin embargo, que el sistema previsto en el texto es de cierta complejidad (a pesar de ser prolijo en ocasiones) y deja algunos cabos sueltos sin atar, como luego se verá.

Por otra parte, hay que advertir también que sobre este sistema pesa el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por el Tribunal Superior de la Comunidad Valenciana (Auto de 15.10.2001) que parte de la idea de que “la regulación de la figura del Urbanizador, y por tanto de su selección, debe ajustarse a las normas contempladas en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas con carácter de normas básicas” (F. J. 4º). Como la regulación de la ley valenciana no se adecúa en muchos aspectos a la citada Ley de Contratos, el Tribunal decidió finalmente plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional sobre una serie de preceptos de la ley valenciana, con lo que la legalidad del sistema continuará puesta en entredicho hasta que se pronuncie el Alto Tribunal.

Tras estas precisiones iniciales, pasemos ya a analizar aspectos concretos del anteproyecto que entiendo mejorables.

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 25 a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

**Art. 111.2.b)**

Este número admite que los convenios urbanísticos celebrados entre la Administración y los particulares pueden incluir “la fijación del sistema de actuación, la definición de éste o algunos de los contenidos que conforme a esta Ley son propios de la reparcelación”. Es decir, que admite implícitamente que los convenios pueden ser un modo de gestión urbanística que sustituya de hecho a la tramitación del procedimiento reparcelatorio.

Esta posibilidad es habitual en la praxis urbanística actual, aunque no exista una norma habilitadora como la citada, y me parece por ello positiva, en cuanto da cobertura legal a una práctica frecuente. Ahora bien, para evitar abusos y/o fraudes en la utilización de los convenios como sustitutorios de la reparcelación, habría que precisar en qué supuestos se puede hacer así. A mi juicio, no basta con someter los convenios a los requisitos de transparencia y publicidad del número 3, sino que hay que definir con mayor determinación los casos en que es legítimamente posible.

Por otra parte, las leyes autonómicas de los últimos años han regulado con bastante precisión este tema tan frecuente de los convenios urbanísticos entre Administración y particulares. Considero por ello que el anteproyecto debería hacer una regulación mucho más completa de esta institución tan utilizada (no sólo en la ejecución del planeamiento, ya que son también habituales los convenios dirigidos a la modificación de los planes).

**Art. 116**

El requisito tradicional de las unidades de ejecución (antiguos polígonos) era que se tratara de superficies lo suficientemente amplias para hicieran posible el cumplimiento conjunto de los deberes urbanísticos básicos (cesión, equidistribución y urbanización), buscando en principio la idea de que las cargas y deberes no sean superiores a los beneficios obtenidos de la nueva ordenación (art. 144 de la LS de 1992). Incluso si no era posible en suelo urbano la delimitación de un polígono con esos requisitos, la vieja Ley de 1976 exigía que al menos fuera posible la distribución equitativa de beneficios y cargas, que es uno de los principios esenciales de la ordenación urbanística.

El anteproyecto sólo dice a este respecto en el 116.1 que las unidades de ejecución “habrán de incluir en ellas los suelos dotacionales precisos para la coherencia de la urbanización”. No cabe duda que éste es un requisito necesario, pero seguramente insuficiente, ya que la unidad de ejecución puede contar con magníficas dotaciones públicas, pero ello no quiere decir que se produzca –por ese mero hecho- la justa distribución de beneficios y cargas, que teóricamente podría no darse a pesar del equipamiento dotacional existente.

Creo por ello que habría que recoger de manera explícita el requisito tradicional de que la unidad de ejecución haga posible la distribución equitativa de beneficios y cargas derivados de la nueva ordenación.

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 26 a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

#### Art. 124

El precepto impone un sistema de consulta previa preceptiva en suelo urbanizable que no cuente todavía con ordenación detallada. Según este sistema, para poder seguir adelante con el proceso urbanístico (parece que es con la posibilidad de formular y presentar el planeamiento de desarrollo del Plan General) es necesario hacer esa consulta previa al municipio sobre “la viabilidad de la transformación urbanizadora de los terrenos correspondientes” (124.1). La respuesta a esa consulta la debe hacer el Pleno del Ayuntamiento, que puede declarar la citada viabilidad o, por el contrario, puede efectuar “una declaración motivada de la inviabilidad de la iniciativa objeto de la consulta, incluso por razón de su programación temporal” (124.3.2ª). Como es lógico, esta declaración de inviabilidad paralizará en la práctica *sine die* todo el proceso urbanístico, poniendo en manos de la Administración una decisión altamente discrecional sobre si permite o no continuar ese proceso. Dicho de una manera más radical: por mucho que el suelo sea urbanizable, el municipio podrá -por medio de esta consulta- mantenerlo indefinidamente sin transformar.

A mi juicio el sistema expuesto merece varias objeciones. Una meramente jurídica: este sistema difícilmente encaja con el *derecho a promover la transformación del suelo urbanizable* que ha establecido la Ley estatal 6/1998, incluso en la redacción de su art. 16.2: la consulta prevista en éste está dirigida a facilitar esa transformación del suelo urbanizable y no a obstaculizarla, que es lo que podrá ocurrir con la “declaración motivada de la inviabilidad de la iniciativa”. Segunda, que si el Plan General ya ha clasificado los terrenos como urbanizables, pudiendo haber programado su ejecución temporal por sectores, ¿no es excesivo darle otra vez a la Administración la oportunidad de decidir en este momento si el proceso urbanístico prosigue o no? Este sistema tiene sentido en la Ley valenciana de 1994 o en la castellano-manchega de 1998, dado que en ellas, además del plan correspondiente, se tiene que aprobar un Programa de Actuación Urbanizadora en este momento del proceso urbanístico, pero en el sistema del anteproyecto que comentamos no existe ese Programa, sino la mera “iniciativa” para el establecimiento del sistema. Y tercera, que de mantenerse finalmente una declaración como ésta, debería estar tasada en todo caso a supuestos excepcionales y concretos, en los que estuviera claramente justificada la paralización del proceso urbanístico: creo que la redacción actual es excesivamente indeterminada y favorable a la Administración.

#### Arts. 126-128

Estos preceptos recogen el sistema tradicional de compensación, con algunas novedades importantes:

- a) el procedimiento puede incluir el proyecto de aprobación del Plan Parcial (art. 123.1.c), con lo que se yuxtaponen las fases de aprobación del planeamiento de detalle y ejecución (en su etapa inicial);
- b) la gestión de la actividad de ejecución puede hacerse no sólo mediante Junta de Compensación –como hasta ahora-, sino también mediante sociedad mercantil en

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 27 a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

cuyo capital participen todos los propietarios afectados. Esta fórmula le dará mayor agilidad a la gestión, pero al ser novedosa, deja sin resolver algunos problemas, como el de la adjudicación de las obras de urbanización;

- c) un aspecto claramente positivo es que la Junta puede ocupar los terrenos de los propietarios no adheridos al sistema desde el momento mismo del inicio del procedimiento expropiatorio (lo cual es uno de los *cuellos de botella* en los que se bloquea el sistema de compensación); no obstante, se trata de una fórmula que puede presentar problemas de encaje con la legislación estatal sobre expropiación forzosa, que sólo permite la ocupación rápida por la vía de la expropiación urgente;
- d) no recoge, en cambio, el sistema llamado de “ejecución forzosa” que fue implantado por la ley navarra de 1989 y que ya contemplan con normalidad las leyes autonómicas recientes (la aragonesa de 1999, la canaria de 1999, y la madrileña de 2001). Este sistema es un sistema de compensación *corregido*, en el que se permite a la Administración actuante la ruptura de las situaciones de bloqueo producidas en la Junta, mediante la toma de la mayoría en la misma.

#### **Art. 129.1.1-130.3**

A) La posibilidad de que, en el sistema de concierto con adjudicatario de la ejecución, la iniciativa prevista en el art. 129.1.1 pueda incluir “proyecto de modificación o mejora del planeamiento en vigor” supone en definitiva la posibilidad de modificar el plan en fase de ejecución y obliga lógicamente a que deba seguirse el procedimiento previsto para la aprobación del Plan presentado (art. 130.3: ”habrán de observarse los trámites .... previstos para el procedimiento de aprobación del Plan presentado”). Esta posibilidad, que tiene sus antecedentes y su lógica en la legislación de contratos administrativos, presenta sin embargo aquí algunos inconvenientes:

- probablemente retrasará de manera significativa la rápida ejecución del plan (al tener que tramitarse primero su modificación, con los plazos que eso conlleva); rápida ejecución que es lo que en definitiva se pretende al admitir el sistema a que nos referimos;
- deja en inferioridad de condiciones a las demás alternativas que se presenten, ya que éstas han de limitarse a las proposiciones jurídico-económicas (art. 130.2), la cuales no incluyen posibilidad de modificaciones del planeamiento, a tenor del art. 129.4

#### **Art. 130.2**

El precepto dice que no es necesaria la notificación personal a los propietarios afectados de que ha sido presentada una iniciativa por el sistema de concierto con adjudicatario de la ejecución, aunque establece en contrapartida una notificación a los propietarios que consten en el catastro. Dada la importancia de que todos los propietarios tengan noticia de aquella presentación de la iniciativa, convendría reforzar esta obligación de

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 28 a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

notificar, incluyendo también a los que figuren como tal en el Registro de la Propiedad si son distintos a los del catastro.

#### **Art. 131.6**

Según el texto, si el promotor de la iniciativa o alternativa que sirva de base para la decisión municipal no resulta adjudicatario, “siempre que –aquella- contenga una solución técnica propia y original”, puede subrogarse en el lugar del adjudicatario elegido por el municipio. Esta solución presenta algunos inconvenientes a mi juicio. Primero, porque si las distintas alternativas se centran en las *proposiciones jurídico-económicas* (art. 130.2), no quedará mucho margen para que exista “una solución técnica propia y original” de quien tuvo la iniciativa decisoria, dado el amplio alcance de aquellas proposiciones (art. 129.4). Segundo, porque si el elemento diferenciador entre una y otras alternativas es precisamente la *proposición jurídico-económica* (art. 130.2), tal vez sería más lógico respetar a quien haya resultado adjudicatario de la selección municipal, dado que su proposición fue decisiva en la resolución municipal.

#### **Art. 133**

La posición de los propietarios que decidan no cooperar con el agente urbanizador en la ejecución del planeamiento es un tema clave para el adecuado funcionamiento del sistema. El art. 133.1 dice que pueden renunciar a la citada cooperación solicitando la expropiación de sus terrenos antes del acuerdo de adjudicación de ejecución. Con ello se inicia el expediente de expropiación de esos terrenos y de determinación del justiprecio expropiatorio “según el valor que corresponda al suelo, conforme a la legislación aplicable”. El texto remite así a la *legislación aplicable*, a diferencia de lo que hacían la ley valenciana de 1994 o la ley castellano-manchega de 1998, legislación aplicable que no puede ser otra que la Ley estatal 6/1998.

Pues bien, si tenemos en cuenta que estaremos ante terrenos de suelo urbanizable o de suelo urbano no consolidado, el resultado será que la valoración de estos terrenos resultará más bien favorable para esos propietarios renuentes. En efecto, en el caso del suelo urbano no consolidado, el art. 28.1 de la Ley 6/98 le aplica como regla general al aprovechamiento correspondiente “el valor básico de repercusión más específico recogido en las ponencias de valores catastrales para el terreno en concreto”, con lo cual el propietario (que no ha aportado nada al proceso urbanístico) acabará recogiendo una parte de las plusvalías derivadas del plan que se trata de ejecutar y en el que no colabora. Si, en cambio, se trata de suelo urbanizable, seguramente habrá que aplicar el criterio de valoración del art. 27.2 de la misma Ley –que es parecido al anterior-, por tratarse de suelo que podemos considerar ya delimitado en sectores (no obstante, este tema de quién delimita los sectores no queda claro en el reparto de funciones entre Plan General y Plan Parcial: véanse los arts. 58.1.1.c y 59.1 del texto).

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco <sup>29</sup> a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.  
El secretari general.-

#### **Art. 144.1**

Admitir que se pueda utilizar el sistema de expropiación no sólo para la totalidad de la unidad de ejecución sino también para “parte de los bienes y derechos” de la misma es una novedad respecto de la regla tradicional, que únicamente permitía usar la expropiación como sistema de ejecución de los planes para la completa unidad de ejecución. Además me parece que esta posibilidad no encaja con el espíritu de otras normas del anteproyecto, que van en el sentido clásico de considerar que la ejecución de los planes debe hacerse por unidades de ejecución enteras (así, el art. 97.1.c).

#### **Art. 160**

No comparto que pueda establecerse el deber de edificar forzosamente en ejecución del planeamiento en “unidades rústicas”, dada la naturaleza de este suelo.

#### **Art. 162-163**

Es un acierto eliminar con carácter general el llamado “deber de edificación forzosa” de las viejas leyes urbanísticas (deber reiteradamente incumplido), para restringirlo a los supuestos del art. 162.1: cuando el plan expresamente ordene o permita imponerlo, a fin de construir viviendas de protección oficial, o de precio o renta limitada.

En cambio, el procedimiento previsto en estos artículos para la ejecución de la edificación “mediante sustitución por incumplimiento del deber de edificar” me parece muy complejo. Si es a instancia de interesado (162.3 y 4), al particular solicitante se le obliga a acompañar a su solicitud nada menos que memorias, anteproyectos de obras, constitución de garantías y compromisos de cesión de su proyecto al futuro adjudicatario del concurso (que puede no ser él): véanse los números 3.c y 4: esto convierte en demasiado compleja toda la operación, corriendo el riesgo de disuadir posibles interesados ante la necesidad de cumplir tales requisitos previos, con los gastos correspondientes.

En mi opinión, sería mucho más sencillo si esta primera fase se limita a constatar y declarar por la Administración la situación de incumplimiento del deber de edificar por el propietario de los terrenos, sea de oficio o a instancia de los particulares que se muestren interesados en llevar a cabo la edificación no realizada, y a continuación se convoca el concurso correspondiente, obligándose entonces al adjudicatario a presentar todo tipo de proyectos y garantías.

#### **Art. 166**

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 30 a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

A) Este precepto “sabe a poco”, dada la importancia de este tema en las islas: por una parte, los problemas en cuanto a la recepción de las urbanizaciones ejecutadas por los particulares han sido constantes, con urbanizaciones a medio hacer y promotoras jurídicamente desaparecidas; por otra, el procedimiento de recepción ha constituido un auténtico martirio para los promotores que pretendían la recepción, del que han abusado muchas veces los ayuntamientos. Recordemos que en nuestra Comunidad existe un Decret específico al respecto (el 38/1987) que intenta poner en práctica algunas soluciones, aunque no lo acaba de conseguir. Por ello, creo que el tema debería desarrollarse más, reconociendo de un lado el deber de la Administración de recepcionar si la urbanización está correctamente ejecutada y de no hacerlo, en cambio, si no lo está; y estableciendo además un procedimiento adecuado para ello (aunque en este punto cabe también el desarrollo reglamentario).

B) Número 2: En caso de que haya deficiencias a subsanar en la urbanización, convendría hablar de “recepción provisional” en vez de “recepción definitiva”, otorgándose ésta cuando las deficiencias sean subsanadas.

C) Número 6: Habría que prever algún sistema para la recepción de las obras de urbanizaciones ya realizadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley (a veces con la promotora jurídicamente desaparecida) y aclarar si el Decret 38/1987 sigue en vigor o no, ya que la Disposición Derogatoria no dice nada al respecto.

#### **Art. 167**

El tratamiento que hace el texto de las llamadas *órdenes de ejecución* de obras de conservación es demasiado esquemático (aunque hay que reconocer que siempre puede ser desarrollado reglamentariamente). Por ejemplo, faltan precisiones como las del art. 11 de la Ley de Disciplina Urbanística (Ley 10/1990).

En este tema, convendría también habilitar expresamente a los Ayuntamientos a, en su caso, dictar órdenes que obliguen a los propietarios de establecimientos públicos a armonizar los anuncios, letreros, toldos y demás elementos de las fachadas o visibles desde la vía pública, aunque no estén previstos en los planes (debería bastar la aprobación de un proyecto técnico), ya que ésta es una práctica frecuente en las obras de embellecimiento de zonas turísticas.

#### **Art. 170.1**

Si el edificio está declarado Bien de Interés Cultural, la legislación aplicable al caso es la más específica de Patrimonio Histórico (Ley balear de 1998), por lo que el art. 170.1 está de más respecto de estos edificios, ya que habrá que acudir en todo caso a aquella legislación específica.

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco <sup>31</sup> a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

En cuanto a los edificios destinados a alojamiento turístico, no parece que este párrafo primero añada nada nuevo respecto del régimen general de obras de conservación para todos los edificios establecido en los artículos anteriores.

### Art. 171.3

La gestión de las Areas de Reconversión Territorial implica la aprobación de un Plan Especial (171.1 *in fine*), el cual habrá que ejecutar lógicamente con las consiguientes obras de urbanización y, por otra parte, el art. 171.3 empieza diciendo que esa gestión de estas Areas podrá adoptar cualquiera de las formas previstas en la Ley. Así las cosas, no se entiende muy bien que el número b) permita adjudicar directamente la obras de ejecución del Plan al particular que tuvo la iniciativa, ya que esto contradice el sistema general de ejecución de los planes.

## **TITULO VI LA DISCIPLINA URBANÍSTICA**

Este Título mantiene y perfecciona el sistema actual de disciplina urbanística, con algún fallo que luego se expondrá y algunas consideraciones de oportunidad. Pero, en general, la consideración sobre el mismo es francamente positiva. Entre las novedades y aciertos más destacados, yo señalaría los siguientes:

- la previsión de crear un consorcio insular para el ejercicio de las competencias de disciplina urbanística (art. 182);
- la obligatoriedad del ejercicio de las competencias represivas por parte de las Administraciones públicas (art. 183.3)
- la detallada regulación de las actuaciones inspectoras (Capítulo II);
- la integración procedimental entre las licencias y autorizaciones concurrentes y la licencia urbanística (art. 191, entre otros);
- la figura de la rehabilitación de las licencias caducadas (art. 197.4 y 5);
- la regulación específica de las licencias de usos (art. 200 y ss.);
- la posibilidad de imponer multas coercitivas para conseguir el efectivo cumplimiento de las medidas de suspensión de obras o la prohibición provisional de usos (art. 209);
- la clara diferenciación entre el procedimiento de protección (y restablecimiento) de la legalidad urbanística (que lleva en los casos graves a la demolición) respecto del procedimiento sancionador (que da como resultado una multa) en los arts. 211.1 y 218. Con ello se supera la tradicional confusión de los dos procedimientos en la práctica urbanística de nuestras islas y la idea de que si se paga la multa, ya se legaliza la obra indebida;

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco <sup>32</sup> a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

- el establecimiento los administradores de la empresa como responsables subsidiarios de las personas jurídicas (art. 225.2)
- la simplificación del sistema de determinación de las multas y demás sanciones (art. 234).
- La concurrencia de infracciones, sanciones y procedimientos (arts. 228 y ss.)
- La deslegalización de la cuantía de las multas.

En cualquier caso, hay que decir que en materia de disciplina urbanística tan importantes como las normas son sus aplicadores jurídicos y la voluntad de aplicarlas. Hasta ahora, en este tema no se puede decir precisamente que no hayan existido normas suficientes: la LDU de 1990 seguramente lo era, y ofrecía instrumentos bastantes para reprimir las infracciones urbanísticas. Y, sin embargo, en este tema es donde más se ha producido el divorcio entre norma y realidad. Por tanto, el resultado final de esta Ley en materia de disciplina urbanística dependerá en gran medida de la voluntad y decisión de las autoridades y funcionarios que la apliquen.

De todos modos, y siguiendo el esquema de este Informe, paso a examinar a continuación los aspectos que considero mejorables o discutibles.

#### **Art. 182.2**

Al margen de la existencia del consorcio insular que prevé este número para el ejercicio de las potestades de disciplina urbanística (totalmente acertado en ello, aunque ya se preveía en la Ley del Suelo Rústico sin que se haya llevado a la práctica), convendría incluir también la posibilidad de que existan mancomunidades municipales con el mismo fin (por ejemplo, a nivel de varios municipios vecinos).

#### **Art. 186**

Los municipios de menos de 10.000 habitantes aseguran el cumplimiento de la inspección urbanística “mediante cooperación con el Consell insular en cualquiera de las formas admitidas en esta Ley o delegación de competencia propia” en el mismo. Con esta fórmula se obliga a los municipios pequeños, que son muchos en las islas, a ejercer necesariamente la inspección urbanística con la colaboración del Consell o mediante el Consell. ¿No sería más adecuado –y conforme con la autonomía municipal- que esos municipios pudieran también constituir por sí mismos una “unidad administrativa destinada a la función inspectora”, del mismo modo que los de más de 10.000 habitantes, sin necesidad de que el Consell esté presente?

#### **Art. 190**

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco <sup>33</sup> a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

A) Sin perjuicio de que en el art. 195 existe un procedimiento específico para el otorgamiento de licencias de obras (lo que reduce en gran medida el ámbito del 190), no me parece nada acertado ni conveniente remitir al regulación del procedimiento para otorgar las licencias urbanísticas a las ordenanzas que aprueben los municipios. Eso significará que en cada municipio de las islas podrá existir un procedimiento distinto, dentro de las genéricas y escasas previsiones que fija el propio art. 190, aumentando notablemente el grado de complejidad jurídica del ordenamiento urbanístico. Yo creo que el procedimiento (o, en su caso, los distintos procedimientos) deberían estar contenido en normas de ámbito autonómico (la propia Ley, completada por un Decreto del Govern), sin perjuicio de que las ordenanzas o planes municipales puedan agregar alguna exigencia de tipo documental (por ejemplo, en cuanto a los documentos a presentar para cierto tipo de licencias). Este sistema, además, es el único que puede garantizar la armonización entre ese procedimiento de que hablamos y otros procedimientos sectoriales con incidencia en la ordenación territorial que también dependen del Govern de les Illes Balears.

B) En el núm. 2º se suprime la denuncia de la mora ante el Consell Insular y la subrogación de éste en la competencia municipal. Es una novedad importante, que me parece acertada en principio, ya que refuerza la autonomía municipal. Ahora bien, cuando el Ayuntamiento no contesta una solicitud de licencia, el eventual silencio positivo no sirve para casi nada, atendido el art. 192.1, por lo que muchos peticionarios preferirán que se mantenga la posibilidad de acudir al Consell en busca de una resolución expresa que les dé seguridad jurídica para poder edificar sin incertidumbre. Por ello, tal vez convenga mantener esta posibilidad como facultativa (no obligatoria) para el solicitante.

#### **Art. 191.1**

Creo que el precepto no tiene en cuenta la distinción entre licencia de instalación y licencia de apertura/funcionamiento de la Ley 8/95. En todo caso, debería entenderse implícita sólo la primera, quedando pendiente la segunda.

#### **Art. 192.2**

Me parece claramente inadecuado el régimen descrito en el texto para las licencias que resulten disconformes con la normativa urbanística sobrevenida (por ejemplo, una modificación del plan de que se trate), cuando las obras ya estén iniciadas. Como puede verse, el precepto obliga a suspender las obras y a revocar la licencia (¡aunque faltara sólo una pequeña parte de aquéllas para su conclusión!). A pesar de que a continuación se dice que en su caso se determinarán los plazos y condiciones para que las obras puedan ser acabadas, el mandato del precepto es claro: se ha de revocar la licencia (es decir, declarar su extinción), lo que supondría en principio la demolición de lo construido y la necesaria indemnización de daños y perjuicios, de la que también habla el precepto. La radicalidad de esta consecuencia viene atemperada, eso sí, por la posibilidad de que los nuevos planes declaren aplicable al caso el régimen de los edificios fuera de ordenación (párrafo final).

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco <sup>34</sup> a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

Este sistema, de entrada, no viene impuesto por la legislación estatal del suelo. La Ley de 1998 dice en el art. 42.2 que en estos casos “si la edificación ya se hubiera iniciado, la Administración podrá modificar o revocar la licencia, fijándose la indemnización de acuerdo con lo establecido en el número anterior”. Por tanto, la revocación es aquí una facultad para la Administración, pero nunca una obligación, como en el anteproyecto.

Es cierto que el art. 192.2 que comentamos no tiene una contradicción formal con el 42.2 de la Ley estatal. Pero obligar a revocar en todo caso, como hace el 192.2, me parece totalmente improcedente: va contra el “principio de conservación de la riqueza” y será en definitiva una solución muy cara para los municipios.

A mi juicio la solución está en mantener el sistema opcional de la Ley del Suelo estatal, el cual posibilita que en determinados casos de disconformidad grave (por ejemplo: si está edificando en una parcela que el nuevo plan declara zona verde) sí que pueda ser aplicada la suspensión de las obras y posterior revocación de la licencia, con la subsiguiente indemnización. En los demás casos, ha de ser el municipio quien determine la gravedad de la contradicción y la aplicación, en su caso, de la técnica de la revocación de la licencia.

#### **Art. 195**

A) El número 1.b) obliga a que sea el particular quien aporte, al inicio del procedimiento, no sólo las autorizaciones previas exigibles, sino también las “concurrentes” con la licencia que se solicita. Si el precepto puede tener sentido respecto de las que sean realmente previas (por ejemplo, la “previa” turística para edificios de alojamiento), no lo tiene tanto respecto de las concurrentes. Y ello porque obligará a los particulares a un peregrinaje por las diferentes Administraciones públicas en busca de las, a veces, múltiples autorizaciones que se necesitan. Creo que este punto necesita articularse de otra manera.

B) A diferencia del art. 7.6 de la Ley de Disciplina Urbanística, el número 2.b) no recoge con claridad que uno de los informes que hace falta en el procedimiento de otorgamiento de la licencia es, en todo caso, el informe de los técnicos (arquitecto o arquitecto técnico) del Ayuntamiento respectivo, ya que el texto se remite a lo previsto en las correspondientes ordenanzas. Convendría recogerlo en la propia Ley de modo obligatorio.

C) Remitir el plazo de este procedimiento a lo que digan las ordenanzas municipales (aunque el texto fije un tope máximo) supone- de nuevo introducir un gran factor de complejidad. ¿No es más adecuado un único plazo –o varios, en función del tipo de obra-, pero establecidos en la Ley o en un reglamento del Govern y, por tanto, comunes para toda la CAIB?

#### **Art. 196**

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco <sup>35</sup> a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

A) Aunque el número 5 reproduce casi textualmente el actual art. 7.3 de la Ley de Disciplina Urbanística, conviene aprovechar la ocasión para especificar las distintas posibilidades que tiene el Ayuntamiento respecto del proyecto de ejecución presentado (aprobarlo sin más; requerir la subsanación de deficiencias; denegar su aprobación) y que han dado lugar a muchos problemas, ya que el precepto sólo contempla el supuesto de silencio administrativo.

Por otra parte, conviene dejar bien claro que, en caso de resolución expresa, las obras sólo pueden comenzar después de la misma en sentido aprobatorio y, en ningún caso, antes de ella, tal como ha sucedido en ocasiones.

B) El número 6 es algo confuso, porque se refiere a alteraciones (detectadas en las obras ya iniciadas) respecto del proyecto básico, cuando se supone que ya existe proyecto de ejecución, que fue aprobado por el Ayuntamiento por su conformidad con el proyecto básico. La referencia habría de ser en todo caso al proyecto de ejecución.

Pero eso pone precisamente de relieve que el precepto contiene auténticas medidas de reacción contra actuaciones urbanísticas ilegales, que se solapan con las de protección de la legalidad urbanística del Cap. V, en especial, el art. 206.

#### **Art. 197**

A) En el número a) del número 2 no se contempla la hipótesis del silencio positivo: en concreto, no se incluye la posibilidad de que el año de plazo se cuente a partir del momento en el que se obtuvo la licencia por dicho sistema. Convendría hacerlo.

B) Número 3: Sería conveniente establecer un límite al número de prórrogas que puede otorgar la Administración para iniciar las obras

#### **Art. 198**

La posibilidad de licencias parciales entraña riesgos evidentes (especialmente en un territorio con la presión urbanística que hay en las islas), como que al amparo de la misma se acabe realizando en la práctica la totalidad de la obra, o –por el contrario- que ésta se quede en lo previsto en la licencia parcial, dejando estructuras inacabadas durante largo tiempo. Por ello, yo sería partidario de restringirla en todo caso a supuestos excepcionales, como, por ejemplo, que el proyecto contemple claramente diferenciados varios cuerpos de edificación.

#### **Art. 203**

Dada la fragilidad del suelo rústico en las islas y la experiencia en el mismo de los últimos años, convendría excluir la posibilidad de hacer obras e instalaciones provisionales

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco <sup>36</sup> a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

(tal vez no usos) en dicho suelo, ya que se corre el peligro serio de que esa provisionalidad acabe siendo definitiva.

Por otra parte, sería interesante también exigir algún aval para garantizar la retirada de la obra o instalación o el cese del uso provisional.

#### **Art. 204**

El precepto establece un novedoso y razonable sistema respecto de ciertas obras promovidas por otras Administraciones no municipales, sustituyendo la necesidad de licencia municipal por una consulta no vinculante al Ayuntamiento. Ahora bien, lo que no dice el precepto es qué ocurre en el caso de las restantes obras promovidas por otras Administraciones que no estén incluidas en el número 1: ¿hace falta licencia municipal para éstas? En ese caso, creo que conviene decirlo expresamente para evitar interpretaciones equívocas.

#### **Art. 205**

La regulación de las llamadas *órdenes de ejecución* de obras mejora sensiblemente la regulación actual de la Ley de Disciplina Urbanística. Pero hay un punto del que discrepo, que es la posibilidad de expropiar el inmueble si se incumple la orden de ejecución. Por poner un ejemplo: en un balcón que amenace derrumbarse se ordena por la Administración su reparación; si no esto no se hace por el propietario, ¿tiene sentido que por ello la Administración expropie el inmueble? A mi juicio, esta consecuencia sería claramente desproporcionada. En todo caso habría que reservar la expropiación sólo para los supuestos extremos. Seguramente era ésta la idea de los redactores del texto, pero la verdad es que en la redacción del nº 1.a) cabe cualquier orden de ejecución siempre que esté motivada por el “incumplimiento del deber de conservación”, por pequeño que sea el alcance de la orden (por ejemplo, la reparación del balcón)

#### **Art. 208**

El precepto se refiere no sólo a actos sin licencia o título administrativo que los ampare (los del art. 206) sino también a los actos amparados por licencia o título administrativo gravemente ilegal (art. 207), ya que habla de los actos “a que se refieren los dos artículos anteriores”. En ambos casos, el precepto establece la misma consecuencia: aplicar el sistema de restauración del orden perturbado previsto en el art. 210, que supone en definitiva solicitar la legalización de las obras a través de la preceptiva licencia o autorización.

Pues bien, este sistema tiene sentido en el supuesto del art. 206, pero no en el del 207. En efecto, si se trata de actos urbanísticos que están actos amparados por licencia o título

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco <sup>37</sup> a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

**El secretari general.-**

administrativo gravemente ilegal, no tiene sentido que se solicite la legalización –mediante petición de licencia-, porque la licencia ya existe, aunque sea ilegal!!

En este supuesto de actuaciones ilegales ya finalizadas (obras acabadas, por ejemplo) la normativa tradicional obligaba a aplicar los mecanismos de revisión de oficio a la licencia ilegal y, si ésta era anulada, a la demolición de lo construido. Creo que habría que mantener un sistema similar o parecido.

#### **Art. 211.4**

Dada la rigidez y lentitud de los Plenos de los Ayuntamientos para la adopción de acuerdos, así como la distribución de atribuciones entre Alcalde y Pleno, creo que sería mejor atribuir la facultad de acordar la demolición prevista en el texto al Alcalde o a la Comisión de Gobierno municipal.

#### **Art. 213**

El precepto prevé que el Consell Insular se subroga en la competencia municipal de protección de la legalidad urbanística si el municipio no la ejercita, tanto cuando se trate de actuaciones sin licencia como de actuaciones amparadas en licencia (véase la frase inicial del nº 1).

Pues bien, si esta interpretación es correcta, el precepto iría contra la jurisprudencia constitucional reiterada que sostiene la idea de que cuando existe un acto administrativo municipal de cobertura de las actuaciones (como es una licencia de obras), la Administración de tutela no puede adoptar por sí misma las medidas de protección de la legalidad urbanística, sino que en todo caso, tiene que impugnar la licencia ilegal ante los Tribunales.

#### **Art. 221.2**

Entiendo que este precepto debe ser interpretado de acuerdo con lo establecido en el art. 208, que fija un tope de 8 años para reaccionar contra obras o actuaciones ilegales ya acabadas, salvo en los casos del art. 251.5. A diferencia, pues, de otra normativa sectorial como la de costas que puede ordenar la reposición de la realidad física sin límite de plazo (por tratarse de recuperación del dominio público marítimo-terrestre), en materia urbanística la Administración no puede adoptar medidas de reacción pasado ese plazo de 8 años. Para evitar entonces confusiones, convendría especificarlo en el art. 221.

#### **Art. 222.1 y 4**

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco <sup>38</sup> a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

La posibilidad de expropiar terrenos y edificaciones o instalaciones como medida sancionadora por infracciones urbanísticas me parece desproporcionada para la gravedad de la situación, aunque en el número 4 se reduzca sólo a ciertos supuestos (reincidencia, incumplimiento de sanciones firmes, etc.). Por ejemplo, si ha habido incumplimiento de la sanción firme impuesta, como puede ser una multa, lo lógico será aplicarle la ejecución forzosa de la misma mediante el apremio sobre el patrimonio, que es la medida clásica de ejecución de ese tipo de actos administrativos; pero, pasar de ahí a expropiarle los terrenos al incumplidor resulta contrario al principio de proporcionalidad. La expropiación habría que limitarla en todo caso a supuestos en que no haya otra manera de ejecutar la sanción, como puede ser el caso (previsto en el texto) de insolvencia del responsable de la infracción.

Por otra parte, si se admitiera la posibilidad de expropiación es también discutible desde la perspectiva del principio de proporcionalidad que aquella lleve aparejada una reducción del 25 % del valor de lo expropiado, ya que bastante tendrá el sancionado con el mero hecho de que se le expropie. No dudo de que con esta drástica consecuencia, la ley pretende acrecentar el efecto disuasorio en la comisión de infracciones urbanísticas, pero mi impresión es que lo que hay que hacer es aplicar efectivamente las leyes que tenemos y no tanto amenazar a los ciudadanos con sanciones draconianas.

#### **Art. 223.2**

El párrafo 2º dice que en el caso de las infracciones continuadas (como son las parcelaciones ilegales o las “infracciones reiteradas que no hayan sido sancionadas”), el plazo de prescripción comienza a partir de la efectiva cesación de las mismas. Como es evidente, los efectos de la parcelación ilegal se mantienen indefinidamente en el tiempo, salvo que se vuelva a la situación inicial (cosa hartamente improbable); con lo que es probable que el plazo de prescripción no empiece a correr nunca. Lo mismo ocurre con las “infracciones reiteradas que no hayan sido sancionadas”. Pues bien, ese sistema supone de hecho dejar indefinidamente abierto el plazo de prescripción de una infracción administrativa (ya que si no empieza a correr, tampoco acaba), lo cual no me parece de recibo ni compatible con el principio de seguridad jurídica. En el art. 73.2 LDU actual, que también considera las parcelaciones ilegales como infracciones continuadas, el plazo empieza a correr en la fecha de “finalización de la actividad o del último acto en que se consume la infracción”.

#### **Art. 225**

A) En el caso de las personas responsables de la infracción cuando exista licencia ilegal (número 1), el apartado 2º.b) cambia de nuevo un criterio que viene desde la Ley del Suelo de 1976. El criterio tradicional consiste en que, si se trata de una infracción urbanística grave, son responsables el propietario, el promotor, el constructor, los técnicos directores y también ciertas autoridades y técnicos municipales que han votado o informado a favor de otorgar la licencia (véase el art. 30.2 de la LDU).

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco <sup>39</sup> a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

Pues bien, el texto dice en este punto que el propietario, el promotor, el constructor y los técnicos directores sólo son responsables aquí “en caso de dolo, culpa o negligencia graves”. Ahora, pues, para sancionar a estos particulares lo importante no es que se trate de una infracción urbanística grave sino que en su conducta se produzcan estas circunstancias puramente subjetivas, con lo que pasamos de un plano objetivo (que la infracción sea grave) a un plano subjetivo (que haya dolo o culpa grave). Puede que, desde la perspectiva del principio de culpabilidad, este cambio de óptica sea más adecuado que el sistema anterior, pero desde el punto de vista práctico complica las cosas en gran medida, porque habrá que demostrar en cada caso la concurrencia de esas circunstancias puramente internas en los autores de la infracción, lo cual entra de lleno en el espinoso terreno de las intenciones subjetivas, con la dificultad de prueba que ello entraña. Planteo entonces la cuestión de si el anterior sistema es preferible al que se propone en el anteproyecto.

B) En el número 4 se produce una contradicción con el número 1. 2º. a), ya que vuelve a referirse a la responsabilidad de las autoridades que otorguen una licencia ilegal en términos diferentes al de éste: aquí se exige que la licencia ilegal sea otorgada sin los preceptivos informes o en contra de ellos, mientras que en el número 4 no se exige este requisito.

#### **Art. 233**

Aunque la lista de infracciones es muy amplia, no se consideran como muy graves las parcelaciones y edificaciones sin licencia en suelo urbano (a diferencia del rústico). A mi juicio, deberían considerarse también como muy graves.

### **DISPOSICIONES ADICIONALES**

#### **D. A. Segunda**

A) Número 1: El plazo de 50 años de antigüedad para poder ser considerado núcleo rural preexistente parece excesivo. En anteriores borradores el plazo era de 20 años. Aquel plazo tan dilatado impedirá la legalización de bastantes núcleos que son en la práctica cuasi-urbanos, con lo que el problema que presentan quedará indefinidamente sin resolver.

B) Número 3: La declaración y delimitación de núcleo rural tradicional o preexistente la debe hacer el órgano del Consell Insular que corresponda y no el Pleno, dado que –por ejemplo- la aprobación definitiva de planes urbanísticos municipales no la hace el Pleno sino la respectiva Comisión Insular de Urbanismo. No tiene sentido por eso atribuir esta competencia al Pleno.

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 40 a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

#### **D. A. Cuarta**

En el apartado b) parece existir de entrada un problema de traducción, ya que la versión castellana del borrador dice que “hayan transcurrido cuando menos 20 años desde la última segregación”.

Pues bien, si la versión correcta es ésta (un mínimo de 20 años), no comparto la exigencia de este requisito. ¿Por qué exigir un lapso de 20 años entre una segregación producida en una transmisión *mortis causa* y la siguiente, cuando el fallecimiento del causante de la segunda segregación puede producirse en un plazo inferior? No entiendo este plazo, porque con el mismo se penaliza o discrimina a las segregaciones que se puedan producir aquellas transmisiones *mortis causa* en que no se haya cumplido dicho plazo.

#### **D. A. Sexta.2**

A) La remisión a las Normas Urbanísticas Generales, primero, y a las Instrucciones Insulares de Ordenación Urbanística, después, vuelven a hacer muy complejo el tema de nuevo. Creo que, de acuerdo con los que dije al hablar de estas Instrucciones Insulares, el régimen de los edificios fuera de ordenación debería hacerse con carácter general en los reglamentos del Govern, desarrollados en su caso por los planes municipales en cuanto a los detalles.

B) Aunque la regulación sustantiva que hace esta Disposición de los edificios fuera de ordenación se aplica sólo en defecto de las Normas e Instrucciones a que se refiere el número 2, no comparto la idea de que en los edificios que “sean total o mayoritariamente incompatibles con el planeamiento en vigor” se permitan obras de consolidación, aunque sea parcialmente y de modo excepcional (regla 1ª.b). Tradicionalmente, esta excepción -que ya figuraba en las leyes anteriores- ha sido un “coladero”, que ha hecho posible el mantenimiento indefinido de edificios que estaban en abierto contraste con la diferente ordenación implantada por el nuevo plan. Esta idea se refuerza en el caso de determinados edificios de especial impacto negativo (por ejemplo: edificios altos aislados ubicados en primera línea de un núcleo turístico, en el que después se ha rebajado la altura de las edificaciones de modo notable). En este supuesto hay que favorecer la sustitución del edificio lo antes posible, impidiendo las obras de consolidación.

### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

#### **D. T. Primera**

La excepción del número 2.a) me parece peligrosa, porque puede dar lugar a la presentación masiva de solicitudes de licencias en terrenos de suelo rústico que no cumplan

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco 41 a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

El secretari general.-

los requisitos fijados con carácter general en la Ley, intentando aprovechar la excepción del texto, tal como ha ocurrido en diversas ocasiones anteriores (Ley del Suelo Rústico de 1997, moratorias de los Consells). Creo que debería suprimirse.

#### **D. T. Cuarta**

A) Número 1: Me da la impresión de que existe una cierta falta de sintonía entre lo establecido en este número 1, la D.T. 2ª.1 y la D.T. 6ª. De entrada, la D.T. 2ª.1 señala que es de aplicación *inmediata* el Título IV de la Ley (el referido a los sistemas de ejecución del planeamiento), con lo que los nuevos sistemas de ejecución serían inmediatamente aplicables, mientras que la D.T. 4ª permite seguir ejecutando los planes de acuerdo con los sistemas anteriores. Posteriormente, la D.T. 6ª vuelve sobre este punto diciendo que se puede promover la adaptación a la Ley “con independencia del grado de tramitación o ejecución en la que se encuentren” los planes. El problema es, sobre todo, en qué medida (o a partir de qué momento procedimental) pueden o *deben* acogerse los planes ya aprobados y con diferente grado de ejecución al nuevo sistema de “concierto con adjudicatario” de la ejecución (agente urbanizador). Como mínimo, creo que en aras de la claridad habría que integrar los tres preceptos de una manera más armónica.

Por otra parte, el precepto establece para todos los promotores privados (parece que no para las Administraciones públicas) que tengan planes aprobados y en ejecución, una obligación general de acreditar la situación del plan en cuanto a su ejecución y que dará lugar a una resolución del alcalde que deberá ser publicada. Esta es una obligación que tiene cierto sentido (saber el estado exacto de los planes), pero que la Administración ya debería conocer por sí misma (en todo caso, puede hacerlo fácilmente requiriéndolo en casos concretos), que creará un “papeleo” y una burocracia enorme, y que finalmente generará cientos de procedimientos que no sé si son realmente necesarios.

B) Número 2: Si no se presenta en plazo la documentación que se señala en el mismo, dice el precepto que ello “determinará la caducidad del plan correspondiente”. Esta drástica consecuencia no se compagina bien con el principio de proporcionalidad. Pensemos que se trata de planes que pueden estar en ejecución de una manera perfectamente legal y que el incumplimiento del promotor sería en todo caso de carácter puramente procedimental (no presentar documentos). ¿Es congruente con ello una consecuencia tan radical como la caducidad del plan de modo automático (o sea, por ministerio de la ley, sin necesidad siquiera de declaración administrativa al respecto)?

---

---

Este es el Informe del catedrático que suscribe, que somete no obstante a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Palma, 11 de noviembre de 2002.

Aquest exemplar és una còpia de l'informe emès pel Dr. Avel·li Blasco <sup>42</sup>  
a instància del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.  
El secretari general.-

**Avel·lí Blasco Esteve**