

Dictamen núm. 3/2010, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, relatiu a l'Avantprojecte de llei d'ordenació de territori i de l'urbanisme de les Illes Balears

Dictamen núm. 3/2010, relatiu a l'Avantprojecte de Llei d'ordenació del territori i de l'urbanisme de les Illes Balears.

Atès el que disposa l'article 2, núm. 1, lletra *a*, incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i, l'article 4, lletra *a*, incís primer del Decret 128/2001, de 9 de novembre, pel qual se n'aprova el Reglament d'organització i funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent:

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 5 de febrer de 2010 es registra d'entrada en el Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria de Mobilitat i Ordenació de Territori (des del 8 de febrer, Conselleria de Medi Ambient i Mobilitat) relativa a l'Avantprojecte de Llei d'ordenació del territori i de l'urbanisme de les Illes Balears.

Segon. El mateix dia 5 de febrer s'anuncia l'entrada de la sol·licitud als consellers del CES i, seguidament, a les organitzacions que no hi estan representades, donant-los un termini per tal que facin les observacions que considerin adients.

Tercer. L'expedient tramés al CES consta de la següent documentació:

1. Resolució del conseller de Mobilitat i Ordenació del Territori per la qual s'ordena l'inici del procediment d'elaboració de la norma.
2. Sol·licituds per a la designació de representants pel grup de treball.
3. Comunicacions de nomenament de representants.
4. Grup de treball: informe jurídic i resolució del conseller per la qual es crea el Grup.
5. Convocatòria per a l'inici de les reunions del grup de treball
6. Esborrany inicial de l'avantprojecte
7. Canvi de representants en el grup de treball.
8. Esborrany resultant de les reunions del grup de treball, versió catalana.
9. Roda de reunions sobre l'esborrany de l'avantprojecte amb les institucions i els agents socials.
10. Comunicació a les institucions i entitats sobre la seva publicació.
11. Al·legacions dels organismes i entitats següents:
 - Agrupació de Cadenes Hoteleres
 - Ajuntament de Lloseta
 - Caeb
 - Il·lustre Col·legi d'advocats de les Illes Balears
 - ARCA
 - Consell Insular de Menorca
 - Col·legi oficial de Registradors de la Propietat
 - AGRAME
 - Consellera d'Afers Socials, Promoció i Immigració
 - Conselleria de Presidència
 - Consell insular d'Eivissa
 - Col·legi Oficial d'enginyers tècnics de mines
 - Unió de Pagesos de Mallorca
 - Conselleria d'Innovació, Justícia i Interior
 - Col·legi Oficial d'Arquitectes
 - Conselleria d'Habitatge i Obres Públiques
 - Direcció General de Recursos Hídrics de la Conselleria de Medi Ambient
 - Comissió Balear de Medi ambient
 - Conselleria d'Economia i Hisenda
 - Consell insular de Menorca
 - Conselleria d'Habitatge i Obres Públiques

- Vicenç Escandell
- FELIB
- GOB

12. Avantprojecte de llei d'ordenació del territori i de l'urbanisme a les Illes Balears.

Quart. D'acord amb el procediment aplicable i atès l'article 24 *d* del Reglament d'organització i funcionament del CES, la Comissió Permanent designa la Comissió de Treball d'Economia, Desenvolupament Regional i Medi Ambient perquè elabori la corresponent proposta. Aquesta comissió es reuneix amb aquest objecte el dia 17 de febrer i la Comissió Permanent aprova, finalment, el dictamen el dia 3 de març de 2010.

II. Contingut de l'Avantprojecte de llei

L'Avantprojecte de llei tramés per dictamen consta d'una part expositiva, una part dispositiva composta per 318 articles, una part final formada per setze disposicions addicionals, vuit disposicions transitòries, una disposició derogatòria i cinc de finals.

I. Pel que fa a l'exposició de motius, aquesta s'estructura en tres apartats. La primera justifica els motius que han dut a elaborar aquesta norma i exposa els principis que la informen, posant especial esment en el de desenvolupament sostenible en el sentit de satisfer les necessitats actuals sense comprometre les necessitats de les generacions futures. Justifica la regulació, així mateix, en l'article 30 de l'Estatut d'autonomia, que configura com a competència exclusiva l'ordenació del territori, incloent-hi el litoral, l'urbanisme i l'habitatge. Raona, també els motius, principalment l'experiència, que han dut

a la decisió d'elaborar una norma conjunta sobre l'ordenació del territori i l'urbanisme, contra la tradició de regular aquestes disciplines per separat. Considera que ambdues matèries *s'adrecen a canalitzar l'exercici d'una mateixa funció pública: la delimitació dels usos i la destinació del sòl en sentit ampli, amb l'objectiu de la millora de la qualitat de vida de la ciutadania i la gestió responsable dels recursos naturals, principis recollits igualment a la norma fonamental.*

El segon apartat de l'exposició de motius explica les línies bàsiques de l'Avantprojecte de llei i la pretensió de donar resposta a les característiques pròpies d'una comunitat autònoma insular i de dimensió reduïda. Així mateix te en compte polítiques i paràmetres de caire transversal que han de tenir-se en compte en l'ordenació del territori, com la conservació del patrimoni cultural i paisatgístic i el dret a un habitatge digne.

El tercer apartat entra ja en la exposició del contingut de la norma d'acord amb l'estructura del mateix Avantprojecte de llei.

II. Aquest Avantprojecte de llei s'estructura, com ja hem dit en 318 articles i 8 títols.

El títol preliminar, amb els articles 1 a 12, es refereix a l'objecte i als principis comuns i generals que la inspiren, entre els quals destaca el principi de desenvolupament sostenible del territori. A més, es reconeixen les activitats d'ordenació territorial i urbanística com a manifestacions d'una mateixa funció pública; així com la integració de l'ordenació i del planejament conformant un sistema jeràrquic i amb connexió amb la legislació sectorial. Destaca finalment, la regulació de l'acció pública com precepte que tanca el títol.

El títol I (articles 13 a 28) regula l'ordenació territorial i recull, segons la mateixa exposició de motius, el bagatge de la Llei 14/2000, de 21 de desembre, d'ordenació territorial. Es troba dividit en dos capítols, una de disposicions generals i el segon, amb els instruments d'ordenació territorial.

Pel que fa al primer capítol, estableix els objectius d'ordenació territorial comuns als instruments de l'ordenació territorial i regula la Comissió de Coordinació de Política Territorial. Es mantenen els tres instruments prevists a la legislació anterior: unes directrius d'ordenació territorial comunes a tot el territori de les Illes Balears, els plans territorials insulars i els plans directors sectorials, però respectant el nou sistema de distribució competencial establert per l'Estatut d'autonomia en favor dels consells insulars. El capítol segon regula el contingut i els procediments d'elaboració de cada un d'aquests instruments i les relacions entre ells.

El títol segon regula les disposicions generals relatives a l'activitat urbanística (articles 29 a 40), en tres capítols. El primer contempla els fins específics i els principis generals, el segon les competències administratives i el darrer els convenis urbanístics. Comença el capítol primer amb la definició de l'activitat urbanística com a funció pública que dissenya el model territorial local i determina les facultats i els deures del dret a la propietat del sòl, d'acord amb la seva destinació; compren l'ordenació, la transformació, la conservació i el control de l'ús del sòl, del subsòl i del vol, la seva urbanització i edificació tenint en compte les conseqüències per a l'entorn; així com la regulació de l'ús, de la conservació i de la rehabilitació de les obres, els edificis i les instal·lacions.

El capítol segon determina les competències administratives en matèria urbanística, reconeixent una concurrència de competències residuals en favor

del Govern de les Illes Balears, dels consells insulars i les competències locals sobre l'urbanisme, aquestes darreres exercides essencialment pels municipis. Així mateix, aquesta Llei aborda el paper de les entitats urbanístiques especials que es poden constituir, i que poden gaudir de la condició d'administració actuant en els casos que la Llei regula, amb els drets i deures inherents a aquesta condició. Es regula, en el tercer capítol, la figura dels convenis urbanístics, que poden ser sobre planejament o sobre gestió, i el règim de publicitat.

El Títol III, Règim urbanístic del sòl (articles 41 a 91), es divideix en cinc capítols. El primer categoritza el sòl urbà en consolidat i no consolidat, i el sòl urbanitzable en delimitat i no delimitat. Així mateix, l'Avantprojecte de Llei reconeix la condició de sòl rústic als terrenys classificats com a tals pel planejament, tenint en compte el criteri de la seva inadequació per al desenvolupament urbà a partir de la utilització racional del territori d'acord amb el model de desenvolupament urbanístic sostenible.

El capítol segon regula els sistemes urbanístics que poden ser generals i que configuren l'estructura general del territori i determinen el desenvolupament urbà; i locals, definits per cada municipi.

L'aprofitament urbanístic ve regulat en el capítol tercer, on es definit com la magnitud resultant de ponderar l'edificabilitat, els usos i la intensitat dels usos que assigni al sòl el planejament urbanístic i estableix que no s'han de ponderar l'edificabilitat i els usos dels equipaments públics.

El capítol IV regula els drets i els deures dels propietaris de sòl, delimitant el contingut urbanístic del dret de propietat del sòl i el règim urbanístic del

subsòl. S'ha optat per mantenir un règim jurídic extens i detallat dels drets i deures dels propietaris el qual recull també la regulació de les activitats que hi seran admissibles, manté les limitacions de règims de protecció especial més restrictives. Això no obstant, s'aclareix que aquesta regulació en positiu, i pel que fa a les activitats que es puguin desenvolupar en la categoria de sòl rústic de forma condicionada, es consideraran en qualsevol cas de caràcter excepcional i en conseqüència no derivades de cap dret inicialment reconegut de forma directa per aquest Avantprojecte. Es regulen així mateix els procediments d'autorització per a les diferents activitats que s'hi admeten, fet expressa previsió de les activitats extractives per incardinar-les en qualsevol cas en la planificació d'ordenació territorial i amb garantia de la reposició a l'estat natural del sòl rústic afectat. L'Avantprojecte de Llei especifica igualment, en el capítol V, els supòsits en què es poden autoritzar usos i obres provisionals.

El títol quart regula els instruments de planejament urbanístic (articles 92 a 161). Així, estableix que el planejament urbanístic de caràcter general es conforma pels plans d'ordenació urbanística municipal complementats pels programes d'actuació urbanística municipal. El planejament derivat, sotmès jeràrquicament al planejament general, s'integra pels plans especials urbanístics, els plans especials de millora urbana, específics per al sòl urbà, i els plans parcials urbanístics. En compliment de la legislació estatal es regula el règim de les consultes prèvies a la presentació a tràmit dels plans parcials de delimitació, per al sòl urbanitzable no delimitat. El planejament general urbanístic s'insereix específicament en el marc integral que hagin establert els instruments d'ordenació territorial previstos en aquesta Llei, que poden concretar l'emplaçament de les grans infraestructures i equipaments, protegir el sòl rústic, incloure determinacions sobre desenvolupament urbanístic sostenible i programar polítiques supramunicipals de sòl i d'habitatge. En

aquest context, els plans d'ordenació urbanística municipal es conformen en un instrument flexible, de planificació urbanística integral del municipi, i el seu grau de complexitat es definirà en funció de les necessitats i peculiaritats municipals i en funció de l'estratègia que defineixi cada ajuntament. Per al sòl urbanitzable no delimitat, els plans d'ordenació contenen els paràmetres, els indicadors i les disposicions pertinents per a resoldre les consultes prèvies i els plans parcials de delimitació. Els municipis decideixen si incorporen o no incorporen en el seu planejament general un programa d'actuació urbanística. Pel que fa als actes preparatoris del planejament (secció primera del capítol II), la suspensió de llicències inclou també les d'activitats i altres autoritzacions municipals connexes, regulades per la legislació sectorial. La Llei també regula la possibilitat de suspendre la tramitació d'instruments de planejament derivat i de gestió. La competència d'aprovació definitiva dels instruments de planejament es distribueix entre els consells insulars i els ajuntaments, en funció de l'entitat del pla, del seu abast territorial i del nombre d'habitants del municipi. Les modificacions de planejament que afectin zones verdes, espais lliures o zones esportives segueixen una tramitació específica que permet més agilitat en el tràmit, sense minva de les garanties per a l'interès públic, raó per la qual s'exigeix la justificació del manteniment dels aspectes quantitius i qualitius concurrents. El capítol III regula, entre els efectes de les figures del planejament urbanístic, la publicitat, l'execució i l'obligatorietat del planejament i la legitimació de les expropiacions, on regula així mateix, el procediment de taxació conjunta, enumera els supòsits d'expropiació, i admet l'alliberament condicionat de l'expropiació.

El Títol V s'ocupa de la gestió urbanística (articles 162 a 209) en sis capítols. Defineix la gestió urbanística integrada com la que inclou tant la distribució equitativa de beneficis i càrregues com l'execució de la urbanització.

L'Avantprojecte de llei acota la distribució equitativa de beneficis i càrregues per sectors o polígons d'actuació i perfila la reparcel·lació com a únic instrument adequat per a la distribució equitativa dels beneficis i les càrregues del planejament. El capítol II configura dos sistemes d'actuació: el de reparcel·lació i el d'expropiació. La primera modalitat del sistema d'actuació per reparcel·lació s'anomena de compensació bàsica, i per dur-la a terme n'hi ha prou amb la iniciativa de propietaris que representin un percentatge de la propietat de la superfície del polígon o el sector. En totes les modalitats del sistema de reparcel·lació, els propietaris afectats poden optar pel pagament de les seves quotes en metàl·lic o amb terrenys. El projecte de reparcel·lació també pot regular directament aquesta forma de pagament per als propietaris que no s'hi hagin adherit. En la modalitat de compensació per concertació, poden prendre la iniciativa propietaris que representin, com a mínim, el 30% de la propietat de la superfície de l'àmbit d'actuació, que han d'atorgar un conveni urbanístic amb l'ajuntament, el contingut del qual ha d'incloure el projecte de bases per al concurs d'adjudicació de la gestió urbanística integrada. L'administració ha de fer l'expropiació dels propietaris no adherits al conveni, la beneficiària de la qual és el concessionari, que, prèviament, ha d'haver redactat el projecte de taxació conjunta, el de reparcel·lació i, fins i tot, la figura de planejament corresponent. En la modalitat de cooperació, l'associació administrativa que es constitueixi pot redactar, també, el projecte de reparcel·lació i l'ajuntament pot decidir sotmetre a concurs la gestió urbanística integrada. El capítol V regula l'ocupació directa dels sistemes generals i locals, inclosos en sectors o polígons d'actuació als efectes de la gestió, mitjançant el reconeixement del dret a la distribució equitativa dels beneficis i les càrregues del planejament, sense perjudici de la indemnització corresponent i d'altres garanties.

El títol sisè regula els instruments de política de sòl i d'habitatge (articles 210 a 232) en dos capítols. D'una banda configura els patrimonis públics de sòl, el dret de superfície, els drets de tempteig i retracte i el règim d'alienació o substitució forçosa. De l'altra, l'obligació d'edificar i d'urbanitzar i les conseqüències de l'incompliment d'aquesta obligació.

El títol setè, en relació amb la intervenció en l'ús del sòl i del subsòl (articles 233 a 264) recull essencialment el règim de les llicències urbanístiques introduït a l'ordenament autonòmic balear per part de la Llei 10/1990, de 23 d'octubre, de disciplina urbanística, amb algunes precisions. Destaca així mateix la definició de parcel·lació urbanística de l'article 251 que no es vincula exclusivament al perill de formació de nucli de població i passa a dependre, del fet que es tracti d'una divisió que faciliti o tingui per finalitat facilitar la construcció d'edificacions per a destinar-les a usos propis d'assentaments urbans. El capítol segon s'ocupa de les ordres d'execució i dels supòsits de ruïna, establint un procediment de 6 mesos de duració per a la declaració de l'estat de ruïna, llevat del cas de ruïna imminent.

El títol vuitè es refereix a la protecció de la legalitat urbanística (articles 265 a 318). Com a reacció davant els indicis de comissió d'infracció urbanística, la incoació d'un expedient de protecció de la legalitat urbanística pot comportar la instrucció i la resolució d'un únic procediment o bé de diversos procediments per a resoldre les sancions a imposar, la restauració de la realitat física alterada i el rescabament dels danys i els perjudicis causats, en termes semblants als que va preveure l'esmentada Llei 10/1990, de 23 d'octubre, de disciplina urbanística. El capítol II reconeix la condició d'autoritat al personal que exerceix les facultats d'inspecció urbanística i estableix l'obligatorietat d'aquest serveis per part dels municipis. També s'ha ampliat el concepte de

persona responsable de la comissió d'una infracció urbanística, als promotors o constructors de les obres i instal·lacions, als titulars, directors i explotadors dels establiments, als tècnics titulats directors de les obres o instal·lacions, i als notaris i registradors de la propietat. Així mateix, es determina la responsabilitat dels titulars o membres dels òrgans administratius i funcionaris públics, en raó de les seves competències i tasques. Pel que fa a la classificació d'infraccions, el capítol V estableix unes bàsiques i unes específiques, segons la matèria que infringeixen. En els tipus específics d'infraccions i sancions, juntament amb els de parcel·lació, els referits a la matèria d'execució contravenint l'ordenació urbanística i els atinents a l'edificació i ús del sòl, s'incorporen els relatius a actuacions en béns protegits per l'ordenació urbanística, per raons de valor arquitectònic, històric o cultural, així com els que incideixin en espais o béns de valor natural o paisatgístic, concloent amb una referència als que suposin obstaculització a la funció inspectora.

Entre les mesures complementàries davant la comissió d'infraccions, el capítol VII estableix la suspensió de la tramitació de les cèdules d'habitabilitat i de les llicències de primera ocupació dels edificis. Es regulen també els terminis de prescripció de les infraccions i de les sancions, amb interacció expressa amb el règim d'edificis i instal·lacions fora d'ordenació. La Llei s'ajusta igualment a les determinacions de la legislació aplicable sobre procediment sancionador, i estableix finalment les competències dels consells insulars sobre la matèria, distingint entre competències en matèria d'inspecció, competències sancionadores per raó de la quantia, les competències d'actuació generals en matèria de protecció de la legalitat urbanística per inactivitat municipal, i els casos d'actuacions concurrents i preferents.

III. Pel que fa a la part final, hi ha, com ja s'ha dit, 16 disposicions addicionals, 8 disposicions transitòries, una disposició derogatòria i cinc de finals.

Les disposicions addicionals es refereixen als municipis sense planejament general i als que compten amb delimitacions de sòl urbà sense normes urbanístiques; a la necessitat de determinació immediata del patrimoni separat de la resta de béns municipals que integren el patrimoni municipal de sòl, als incentius a la redacció del planejament municipal, així com una referència a alguns aspectes de regulació d'anteriors normes legals de necessari manteniment, a la previsió de la figura de les instruccions tècniques, i igualment a determinades modificacions a Llei 6/1999, de 3 d'abril, de les directrius d'ordenació territorial de les Illes Balears i de mesures tributàries, que exigeix el sistema de distribució de competències en favor dels consells insulars i una regulació dels instruments per executar la reconversió territorial que sistemàticament té millor encaix a la pròpia llei de directrius que preveu l'existència d'àrees de reconversió on actuaran dits instruments.

Amb les disposicions transitòries es pretén la introducció de normes d'equivalència i d'aplicació transitòria fins a l'adaptació dels planejaments urbanístics a les determinacions d'aquesta llei, així com de precisió de la normativa aplicable en els procediments iniciats abans de la seva entrada en vigor. Igualment, determina les disposicions reglamentàries aplicables amb caràcter transitori.

La disposició derogatòria aclareix les normes legals i reglamentàries que queden expressament derogades i les que mantenen la seva vigència; disposició que es complementa amb una disposició final que efectua el simple desplaçament de la normativa estatal aplicable a les Illes Balears, que no es pot

entendre en cap cas com una derogació de l'ordenament jurídic estatal en vigor fins a l'entrada en vigor d'aquesta Llei, per imperatiu de la clàusula constitucional de supletorietat.

Finalment, mitjançant les disposicions finals, s'autoritza als consells insulars per a dur a terme amb caràcter general el desenvolupament reglamentari d'aquesta Llei, sense perjudici del reconeixement al Govern de les Illes Balears d'una habilitació específica en els aspectes en concret que per la seva pròpia naturalesa requereixen un tractament unitari, i s'estableix l'entrada en vigor de la Llei.

III. Observacions generals

Primera. Aquest CES és conscient de la transcendència que tenen per a aquestes illes i les seves organitzacions socials i econòmiques les normes sobre el territori, la seva urbanització, la utilització del sòl i els seus aprofitaments. Les normes d'abast general de naturalesa urbanística afecten els drets i els interessos legítims dels ciutadans i mereixen l'atenció de tothom, especialment dels seus destinataris funcionals i dels grups socials afectats. Aquesta qüestió imposa prudència i recerca del màxim consens a través dels conductes previstos en l'ordenament jurídic.

En aquest sentit consideram que continua plenament vigent el que va dir aquest Consell en el dictamen núm. 6/2002, de 6 de juny de 2002, "...aquest CES considera essencial que es faci un esforç per part de totes les autoritats públiques de tots els nivells d'aquesta comunitat autònoma per elaborar un consens que sigui eficaç sobre l'ordenació del territori, que proporcioni una

seguretat jurídica per als agents econòmics i els ciutadans en general que els instruments actuals no garanteixen plenament. En aquest sentit, i més enllà de l'avaluació tècnica de la norma que se sotmet a dictamen, consideram que aquesta és una qüestió cabdal per a les Illes Balears, a causa del fet obvi que aquest és un territori amb recursos limitats”.

Així mateix, som conscients de la necessitat d'incorporar com a eix de la legislació en matèria d'ordenació del territori i urbanisme el principi de desenvolupament sostenible¹, que ens ve definit ja per l'ordenament comunitari i que ha d'inspirar les actuacions públiques més enllà d'aquestes matèries, atès que respon a una exigència de millora de la qualitat de vida.

Segona. Volem recordar unes dades posades de manifest en l'informe d'aquest CES sobre el sector de la construcció, aprovat per acord del Plenari de dia 2 d'abril de 2008²:

En primer lloc, i pel que fa als diferents usos del sòl a les Illes Balears en relació a la resta de comunitats autònomes es desprèn el següent:

1. Balears és la tercera comunitat autònoma per pressió de parcel·les urbanes després de Madrid i Canàries.
2. Balears és la sisena pel pes de la superfície de les parcel·les edificades sobre el total de parcel·les, després de Melilla, Aragó, Extremadura, Astúries i Galícia.
3. Balears se situa 4 punts per sobre de la mitjana espanyola pel que fa al pes de les parcel·les edificades sobre el total de parcel·les urbanes.

¹ Analitzat en el dictamen del CES 5/2007, del sistema d'indicadors per a la gestió integrada de la zona costanera, CES, 2008

² El sector de la construcció a les Illes Balears, CES, 2008

4. De les 50.194 parcel·les sense edificar, les Illes Balears presenta, respecte d'Espanya, una major proporció de parcel·les de 500 a 1.000 m² i menor proporció en parcel·les de menys de 500 m².
5. En el cas de les 56.132 parcel·les edificades, el tall proporcional que diferencia a les Illes Balears per sobre d'Espanya es produeix a partir de més de 100 m².

En segon lloc, en relació als ratis d'edificació, cal destacar que:

1. A Balears es fa més rehabilitació respecte a Espanya.
2. També es fa una major proporció d'habitatges familiars en bloc i menor en unifamiliar.
3. Presenta respecte a Espanya una major proporció d'habitatges secundaris i sense ocupar.
4. El procés de caiguda de l'habitatge protegit ha estat molt més intens a les Illes Balears que a Espanya.
5. El nivell de preus en valors absoluts es situen per sobre a Balears respecte a Espanya.
6. El mercat d'hipoteques presenta un biaix a favor de les finques rústiques respecte d'Espanya.
7. A Mallorca es pot observar que la concentració urbana de Palma i Marratxí acumulen els percentatges més alts d'edificació (38,7%). La segueixen, per ordre d'importància, els municipis del litoral de la Badia de Palma i Andratx, (17,5%), Lluçmajor (7,2%), Calvià (6,8%) i Andratx (3,5%). A continuació ve la concentració edificatòria de la Badia d'Alcúdia i Litoral (14,2%): Capdepera (3,1%), Alcúdia (3,1%), Pollença (2,3%), Santa Margalida (2,1%), Artà (1,5%), Sa Pobla (1,4%) i Muro (0,7%). Segueix la zona de Llevant (11,4%): Santanyi (2,8%), Campos (2,1%), Felanitx (1,7%), Son Servera (1,7%), Sant Llorenç (1,7%) i Ses Salines (1,4%). Li segueixen les ciutats de

Manacor i Inca: Manacor (5,4%) i Inca (3,7%). Finalment, la resta de municipis de l'illa representen el 9,1% restant.

8. A Menorca, Ciutadella i Maó concentren més del 61% del total de l'edificació.
9. A Eivissa més del 78% de l'edificació es concentra a tres municipis: Eivissa, Santa Eulària del Riu i Sant Josep.
10. Mallorca concentra el 76% del total edificat, les Pitiüses el 13,5% i Menorca el 10,5% restant.

En tercer lloc, en relació a la licitació oficial, destaca el dèficit de licitació pública, sobre tot pel que fa a l'Administració General de l'Estat, i la destinació d'aquesta licitació que va majoritàriament destinada a edificació i en una menor proporció a Obra civil.

Finalment, pel que fa als indicadors de sostenibilitat l'informe indica que:

1. A Balears ha crescut més que a Espanya la superfície construïda o artificial, situant-se 4 punts per sobre de la mitjana espanyola.
2. En contrapartida ha disminuït la superfície de les zones agrícoles, forestal i d'espais oberts.
3. En relació a la tipologia de creixement de l'ocupació de les superfícies artificials a les Illes Balears i a Espanya es dona:
 - i) un major creixement de les zones urbanes i menys de les zones industrials i d'infraestructures públiques.
 - ii) un major creixement de les zones discontinües a les zones urbanes, la qual cosa denota un tipus d'ocupació de l'espai més extensiu que a Espanya, i això es dona en un territori físicament molt més limitat.

- iii) un major creixement de les iniciatives amb fort protagonisme de l'àmbit privat a les zones industrials, cas dels polígons, zones comercials i de transport. A Espanya, en canvi, creixen més les d'àmbit públic protagonitzat pels equipaments públics ferrocarrils, ports i aeroports.
 - iv) un major creixement de les zones extractives (cas de pedreres) per la tipologia de zones extractives o abocadors.
 - v) Un creixement nul de les zones verdes urbanes, mentre a Espanya creixen un 32%, però creixen molt més a Balears les superfícies destinades a equipaments esportius i recreatius.
4. En relació a la variació del canvi de superfície ocupada per superfície artificial, Balears presenta un major pes de les zones urbanes sobre el total de superfície artificial en detriment dels equipaments públics.
 5. El creixement de la superfície artificial a Balears se situa en cinquena posició darrera de Murcia, València, Madrid i Navarra.

Tercera. Aquest CES valora l'esforç del Govern de les Illes Balears per elaborar una norma comprensiva tant de l'ordenació del territori com de l'urbanisme. Valoram positivament, doncs, la presentació d'aquest Avantprojecte de llei que, independentment del seu contingut ha de modernitzar la legislació autonòmica en matèria de territori, sòl i urbanisme, que en molts de sentits data dels anys setanta. D'acord amb això, consideram que podria haver anat més enllà, si bé per això hauria d'haver fet una anàlisi amb més profunditat i amb una dedicació major de temps. Entenem, per tant, que podria haver estat un autèntic compendi de la normativa d'ordenació del territori i urbanisme de rang legal amb inclusió també de les lleis que la disposició derogatòria deixa en vigor, encara que algunes parcialment i que podria haver incorporat.

Quarta. Dit això, també volem expressar la nostra preocupació per una norma complexa que no té en compte les directrius emanades de la Unió Europea en relació a la simplificació i agilitació de procediments i reducció de càrregues administratives als ciutadans que obligarien els ajuntaments a recuperar tràmits suprimits en compliment de la Directiva 2006/123CE, de Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre, relativa als serveis de mercat interior, que propugna, precisament la simplificació de procediments, l'eliminació de tràmits i la reducció de terminis.

En general, les administracions públiques i les entitats locals en especial pel que fa a la matèria d'ordenació del territori i urbanisme, han hagut de revisar els seus procediments a la llum d'aquesta Directiva i, a resultes d'això han simplificat i agilitat procediments. Des del CES entenem que aquests esforços, dirigits a suprimir els obstacles en les relacions entre les administracions i els ciutadans no poden sofrir passes enrere, més aviat al contrari: és un camí en el que s'ha de continuar aprofundint.

Cinquena. Entenem així mateix, que tota delimitació del dret de la propietat privada ha de tenir en compte, amés de l'Estatut d'autonomia, l'article 33 de la Constitució espanyola.

Sisena. Consideram que la normativa sobre ordenació del territori i sobre urbanisme ha de ser transparent i coneguda pels ciutadans, motiu pel qual suggerim que s'estableixi una obligació general per als municipis i consells insulars de publicar i mantenir actualitzades en els punts d'accés electrònic de les seves administracions, tota la informació relativa a aquestes matèries i la normativa vigent i que es trobi en tramitació, l'estat de tramitació d'aquesta, els efectes suspensius que puguin implicar i el termini de vigència. És a dir, els

ciutadans han de poder conèixer la història de cada norma, des dels antecedents i l'aprovació inicial, fins l'aprovació definitiva, les modificacions que pugui sofrir i els efectes que suposi.

Així mateix, s'ha de garantir l'accés a tota aquesta informació a les mateixes dependències de cada administració.

Setena. Pel que fa a la regulació del silenci administratiu, si bé entenem que s'han de dotar les administracions perquè puguin complir amb l'obligació legal de resoldre, ho facin dins termini i el silenci adopti caràcter residual, mentre això no es faci, s'haurien d'adoptar mesures per a què el certificat d'acte presumpte sigui conforme a la normativa de règim jurídic de les administracions públiques, en especial l'article 43.5 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre de 1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

IV. Consideracions particulars

Pel que fa a les observacions de caire particular, i atesa la complexitat de l'Avantprojecte de Llei, no només pel contingut de la regulació en sí, sinó també per l'extensió de la norma, presentarem els suggeriments i observacions seguint la mateixa estructura de la norma, si bé començam amb una observació relativa al procediment.

Primera. Així doncs pel que fa al procediment, consideram que una norma d'aquesta importància, una llei amb vocació de permanència i que per a la seva elaboració precisa la dedicació de temps i recursos tant de les diferents

administracions com d'altres entitats i organismes afectats i interessats, hauria d'incloure una valoració de les al·legacions i suggeriments presentats. Quan el que es pretén és regular en una mateixa llei dues matèries, relacionades encara que diferents, de la complexitat que mostren aquestes, urbanisme i ordenació del territori, amb uns efectes directes sobre l'economia i la societat, l'òrgan responsable està obligat no només a escoltar els sectors afectats, sinó a fer una valoració transparent de les opinions i propostes que es presenten, que quedi reflectida en l'expedient. D'aquesta manera l'òrgan encarregat de la tramitació es veu obligat a fer una reflexió meditada i, per tant, les possibilitats de millorar el text amb les aportacions d'altres entitats, augmenten.

Així mateix, hauríem agraït una memòria més aclaridora de les novetats concretes que aporta aquesta norma, no només amb un llistat de la normativa actualment en vigor, que també és una mesura a adoptar, ja que per regular una activitat, primer s'ha de conèixer la situació vigent.

Finalment, pel que fa al procediment, trobam a faltar algun document en el que hagi quedat constància de les reunions del grup de treball designat per elaborar aquesta norma, dels motius que han dut del primer esborrany al segon, y del segon al tercer, una història que faci entenedora l'evolució de la tramitació.

Segona. L'exposició de motius justifica, en el primer paràgraf, la regulació conjunta de l'ordenació del territori i de l'urbanisme, emparant-los sota el paraigües del principi de desenvolupament sostenible, amb vocació *d'assegurar les necessitats del present sense comprometre la capacitat per enfrontar-se les necessitats del futur.*

Doncs bé, entenem que aquest principi no te per objectiu assegurar les necessitats del present, ja que aquestes venen definides per se, sinó la capacitat de *donar resposta* a aquestes necessitats, cosa que s'hauria d'afegir.

Continua el primer apartat de l'exposició de motius amb la justificació que ha dut a renovar la normativa en matèria d'urbanisme i considera que la pròpia experiència aconsella la renovació de la regulació urbanística i la integració efectiva amb l'ordenació del territori, sense que acabi d'explicar com l'experiència ha conduït a aquesta conclusió d'integració, cosa que hauria estat desitjable, si bé exposa quina ha estat la normativa aplicable des de l'aprovació de l'Estatut d'autonomia el 1983, tant en matèria d'urbanisme com d'ordenació de territori. En definitiva, la regulació conjunta d'aquestes disciplines sembla més una opció del legislador, totalment legítima com a tal, que una decisió derivada de l'experiència.

Crida l'atenció que es destaquï la importància de l'ordenació de l'activitat turística i que, en el desenvolupament de la llei no es trobin més que escasses referències a aquesta activitat.

El segon bloc de l'exposició de motius comença amb el reconeixement de les característiques pròpies del territori balear, que destaca per la insularitat i les reduïdes dimensions de les illes, així com per l'ordenació i la protecció del litoral i del sòl rústic exclòs del desenvolupament urbà. Considera que la diversitat del territori justifica que l'instrument de planificació sigui el propi pla d'ordenació urbanística de cada municipi, si bé dins del marc establert per la normativa supramunicipal.

En un intent per definir els eixos claus de l'Avantprojecte de Llei, destaca la preocupació per la conservació del paisatge, considerada patrimoni cultural, territorial i ambiental, i dels assentaments urbans existents, en contraposició a la implantació de noves urbanitzacions. En aquest sentit, prioritza la rehabilitació sobre la nova construcció, amb la intenció d'atendre el dèficit de serveis i equipaments que presenten alguns assentaments. Així mateix, avança la supressió de les reserves de sòl, que creaven inseguretats i confusió, i la regulació dels drets i deures dels propietaris de sòl.

Tercera. Pel que fa al títol preliminar, que abasta 12 articles volem fer les observacions següents:

1. L'article 4, apartat *n*, fa referència a allotjaments, sense concretar-ne més. Pel context, sembla que es tracta de allotjament turístic i consideram que si es així s'hauria de precisar.

2. L'article 6.2 in fine fa referència a la prestació de la cooperació i assistència *actives*, terme que pot induir a confusió per la seva contraposició a *passives*. Entenem que aquest adjectiu s'hauria de suprimir, en atenció a que o es presta assistència o no es presta, sense que es pugui determinar diferents graus d'assistència, sobre tot, si es tracta de passiva-activa.

3. L'article 7, del sistema jeràrquic disposa que:

Els instruments d'ordenació que desenvolupin la planificació territorial i urbanística, així com les actuacions sectorials amb rellevància sobre el territori, conformen un únic sistema integrat i jerarquitzat. L'abast i contingut de cada instrument i les seves relacions per complir els fins específics integrats en el sistema global són els previstos en aquesta llei.

D'una lectura atenta es desprèn que és un article sense contingut o, al menys, reiteratiu i prescindible. Per això, i amb la intenció de millorar la comprensió de l'Avantprojecte recomanem la seva supressió.

4. Pel que fa als criteris de coherència en la interpretació de les normes contemplats en l'article 8, recomanem que el Govern consideri l'adopció d'un criteri diferent al de la menor edificabilitat i cerqui un criteri, com el de la major protecció, més objectiu i amb un abast major.

El segon paràgraf estableix una norma que podria ser considerada contrària al principi de jerarquia normativa ja que pretén que en el supòsit de diverses normes (...) *amb independència del rang normatiu i del grau d'especialitat.*

Entenem que el territori ha de ser protegit i que el criteri de la major protecció ha de ser un criteri informador de la normativa relativa a urbanisme i ordenació del territori. No obstant això, considerem que el que s'ha de fer, enlloc de forçar un principi constitucional, és posar especial esment en evitar col·lisions com la que es descriu en aquest precepte i confiar en què les administracions implicades en la tasca de la protecció del territori i el desenvolupament sostenible, duguin a terme les seves funcions amb diligència i respecte a la llei, més encara tenint en compte que la Comissió de Coordinació de Política Territorial de l'article 15 té com a funció *vetllar per la coordinació necessària de les actuacions territorials de les distintes administracions públiques que ostentin competència en la matèria.*

5. Pel que fa a l'article 11, relatiu a la participació ciutadana, iniciativa privada i publicitat d'actuacions, recomanem que, d'acord amb la Llei d'administració electrònica i la promoció de l'ús de les noves tecnologies, s'incorpori

l'obligació de les administracions de facilitar en les seves pàgines web la informació urbanística completa, la documentació a que fa referència l'apartat segon i tota la normativa aplicable actualitzada. D'aquesta manera és fa més efectiu el dret a la informació i a la participació ciutadana.

Quarta. El títol I, de l'ordenació territorial compren els article 13 a 28 que estan estructurats en 2 capítols, el primer dedicat a disposicions generals i el segon als instruments d'ordenació territorial.

1. Pel que fa al procediment d'elaboració de les directrius d'ordenació territorial no s'ha de perdre de vista que, malgrat les seves especials característiques, l'instrument jurídic utilitzat per a la seva aprovació és una llei i que, per tant, no es pot obviar el dictamen del Consell Econòmic i Social, d'acord amb la Llei 10/2000, de 30 de novembre, (recentment modificada per la Llei 5/2009, de 17 de juny), que ha de ser sol·licitat prèviament a la tramesa de l'Avantprojecte de llei al Consell de Govern. En relació amb això, consideram innecessari l'apartat g de l'article 18.1, que disposa que correspon al Parlament l'aprovació del projecte de llei de directrius d'ordenació territorial, per dues raons, la primera i principal, perquè una de les funcions primordials del Parlament és precisament l'aprovació de les lleis i, la segona perquè el Parlament no aprova projectes de llei, sinó lleis.

En aquest mateix sentit, l'article 21, que regula el procediment d'elaboració dels plans territorials insulars per part dels consells insulars i l'article 24 que regula el procediment d'elaboració dels plans directors insulars, ometen el tràmit preceptiu a que s'ha de sotmetre qualsevol norma de caràcter reglamentari que reguli matèria econòmica o social, i que sigui emesa pels consells insulars, de sol·licitar un dictamen al Consell Econòmic i Social. En tot

cas, s'ha de tenir en compte que l'omissió d'aquest tràmit en els preceptes assenyalats en aquest Avantprojecte no eximeix les administracions respectives, ja sigui el Govern de les Illes Balears en la tramitació de les directrius d'ordenació territorial, ja sigui els consells insulars en la tramitació dels plans territorials insulars, de sol·licitar el corresponent dictamen al CES.

2. L'article 25 regula les relacions entre els instruments d'ordenació. El primer apartat és totalment prescindible des del moment que disposa que els reglaments no poden contradir les determinacions establertes en la llei, fet que és evident en el nostre ordenament jurídic pel principi constitucional de jerarquia normativa.

Cinquena. El títol II, relatiu a les disposicions generals relatives a l'activitat urbanística abasta els articles 29 a 40, en 3 capítols.

1. Entre les finalitats i atribucions de l'activitat urbanística (art 30) destaca la *de delimitar el contingut del dret de propietat del sòl, i els usos i les formes d'aprofitament, d'acord amb la seva funció social i utilitat pública*. Suggerim que s'afegeixi, *així com l'article 30 de la Constitució espanyola*.

En l'apartat 3 d'aquest mateix precepte es contempla la facultat de les administracions, de facilitar als propietaris el compliment de les seves obligacions urbanístiques, en els termes definits en aquesta llei, facultat que, atesa la complexitat de la normativa en matèria urbanística, és ben rebuda per aquest Consell.

2. Pel que fa a l'article 35, que regula el règim de les relacions interadministratives, entenem que aquestes relacions ja estan regulades en la

normativa de règim jurídic de les administracions, motiu pel qual aquest precepte, al menys pel que fa al primer apartat, és prescindible. En cas que es vulgui mantenir, s'hauria de modificar la seva redacció:

Les relacions interadministratives entre els municipis i les administracions insulars i autonòmica en l'exercici de les competències urbanístiques respectives s'ajusten al que disposen la normativa de règim local, la normativa de règim jurídic de les administracions públiques i, si escau, la normativa reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

I això en atenció a que aquestes relacions interadministratives venen regulades, com ja hem dit, en les normes de règim jurídic no en les de procediment.

3. Pel que fa als convenis urbanístics del capítol III, consideram excessiva la previsió de l'article 38.4 segons la qual en el cas que s'hagi produït una cessió de béns a favor del municipi amb anterioritat a l'aprovació definitiva del canvi de planejament, i en el cas que el planejament no s'aprovàs, l'ajuntament podrà optar entre la devolució dels béns o del seu valor que, en el cas de terrenys, com a màxim s'ajustarà a la valoració resultant de l'aplicació de la legislació estatal sobre valoracions del sòl.

S'ha de tenir en compte que l'aprovació o no de la modificació del planejament depèn, en determinats casos, de la mateixa administració a favor de la qual s'han cedit els béns, fet que deixa en mans d'una de les parts el compliment del conveni. En el convenis urbanístics conflueixen interessos d'ambdues parts. No obstant això, la modificació del planejament correspon a l'administració pública i no al particular, motiu pel qual aquesta opció de l'article 38.4 s'hauria de modular.

Sisena. El títol III regula el règim urbanístic del sòl en cinc capítols y cinquanta articles.

1. L'article 44, els serveis urbanístics bàsics, disposa que ho són (...), b) les xarxes d'abastament d'aigua i de sanejament. Suggestim que s'afegeixi, potable, *és a dir, les xarxes d'abastament d'aigua potable i de sanejament.*

Així mateix entenem que aquest Avantprojecte de Llei hauria de reconèixer situacions que, encara que no ideals, sí són reals, com l'existència de sòl urbà consolidat sense xarxes de sanejament, motiu pel qual recomanem que es prevegi la possibilitat de reconèixer altres sistemes de sanejament que no sigui la pròpia xarxa municipal. I això en atenció a què en cas contrari ens trobam amb sòl urbanitzat i edificat que queda fora de la consideració de solar, amb les conseqüències indesitjables d'aquesta situació.

2. Pel que fa al concepte de solar regulat en l'article 45, hem de dir que genera inseguretats. Aquest precepte disposa que:

Tenen la consideració de solar, als efectes d'aquesta llei, els terrenys classificats com a sòl urbà que siguin aptes per a l'edificació, segons la seva qualificació urbanística, i que compleixin els requisits següents:

a) *Que les vies públiques amb què confrontin disposin d'enllumenat públic, estiguin pavimentades, amb voravies solades i encintades i amb els serveis urbanístics d'acord amb les determinacions establertes pel planejament urbanístic o, en tot cas, si aquest no les especifica, com a mínim amb els bàsics assenyalats a l'article 44.1 d'aquesta llei.*

b) *Que puguin arribar a assolir les condicions d'urbanització del punt anterior mitjançant la realització d'obres accessòries i prèvies o, en tot cas, simultànies, a les d'edificació.*

c) *Que tinguin assenyalades alineacions i rasants.*

d) *Que siguin susceptibles de llicència d'edificació immediata perquè no estiguin inclosos en un sector sotmès a un règim urbanístic de remodelació o millora urbana pendent de desenvolupament.*

Entenem que pot generar confusió en el sentit de què els requisits de l'apartat a) i b) semblen contradictoris, si bé s'han de reunir tot dos: o es disposa d'enllumenat públic o es pot tenir, però les dues condicions alhora no es poden complir. Per tant, recomanem que s'aclareixi la redacció d'aquest precepte.

3. L'article 53 regula l'aprofitament urbanístic amb una redacció de difícil comprensió, motiu pel qual recomanem que es revisi i es cerqui una redacció més entenedora.

4. L'article 55 delimita el contingut urbanístic del dret de propietat del sòl. En aquest sentit, proposam la redacció següent:

Els drets i deures dels propietaris del sòl són els que estableix aquesta llei, en el marc de la Constitució espanyola i la legislació estatal aplicable, i s'han d'exercir i complir, respectivament, d'acord amb les determinacions d'aquesta llei pel que fa al planejament, la gestió i l'execució en matèria urbanística.

5. Recomanem que, per seguretat jurídica, s'aprofiti aquesta llei per definir el concepte de nucli rural.

6. L'article 76 regula les activitats relacionades amb la destinació o amb la naturalesa de sòl rústic i de conservació del medi natural. Aquest precepte considera que les activitats extractives en les condicions que determinin els instruments d'ordenació territorial són activitats relacionades. I, en l'apartat 3, en atenció a la transformació del sòl inherent a aquestes activitats, disposa que els instruments d'ordenació territorial i de planejament urbanístic hauran de

preveure necessàriament les actuacions de *reposició* a l'estat originari dels terrenys que hagin estat objecte d'aquestes activitats.

Per la pròpia naturalesa de les activitats extractives, la reposició a l'estat originari és materialment impossible, motiu pel qual la legislació sectorial de mines preveu la restauració i exigeix, per a la concessió de l'autorització corresponent per part de la Direcció General d'Indústria, la presentació d'un pla de restauració, què no de reposició. En atenció a això, recomanem la següent redacció :

No obstant el previst en el punt anterior, i atesa la inherent transformació del sòl afectat per activitats extractives, els instruments d'ordenació territorial i de planejament urbanístic hauran de preveure, d'acord amb la legislació sectorial aplicable, necessàriament les actuacions de restauració a l'estat originari dels terrenys que hagin estat objecte d'aquestes activitats, el cost de les quals seran a càrrec íntegrament dels propietaris titulars de les expressades activitats

7. Pel que fa a l'índex d'edificabilitat bruta, en sòl urbanitzable, recomanem una regulació més flexible, en consonància amb el vigent del Decret 2/1996, de 16 de gener, sobre regulació de les capacitats de població en els instruments de planejament general i sectorials.

Setena. El títol IV regula el planejament urbanístic en els articles 92 a 161 estructurats en quatre capítols.

1. Pel que fa a les reserves d'habitatge de protecció pública s'hauria de flexibilitzar el seu règim per tal d'adequar-se a la realitat de les illes i per evitar situacions que desincentivin les inversions.

2. Entre les determinacions relatives a l'ordenació i la protecció del paisatge, l'article 96.4 b) preveu que els plans d'ordenació municipals estableixin determinacions que permetin el control de l'escena urbana. Exigeix que els elements publicitaris no podran ocultar façanes o elements arquitectònics protegits o catalogats pel seu interès. Aquesta previsió pot entrar en col·lisió amb exigències de normativa sectorial que requereix, precisament, la instal·lació d'aquests elements publicitaris per la concessió d'una subvenció de rehabilitació, per exemple. Per tant, a fi d'evitar conflictes, es recomana que es defineixi el concepte d'element publicitari als efectes d'aquesta llei o que es prevegi la possibilitat d'excepcions.

3. Atesa l'eliminació dels estudis de detall com a instruments de desenvolupament urbanístic, les administracions hauran de suplir aquesta manca amb plans especials. En aquest sentit, s'hauria de recordar que els ajuntaments de les Illes Balears sofreixen una crònica manca de recursos, tant materials, com financers i personals, i que, per tant, a l'hora de legislar, hauria de cercar els procediments i els instruments menys costosos també per a les administracions.

4. La suspensió de tramitacions i llicència de l'article 121 ha de tenir en compte que aquesta suspensió no afectarà als atorgaments de llicències per silenci positiu, cosa que s'hauria de fer constar per seguretat jurídica.

Així mateix, entenem que, essent aquesta matèria d'especial interès per al benestar dels ciutadans, les administracions públiques haurien de fer un esforç per reduir els terminis de suspensió, per aplicar criteris de racionalitat i de protecció dels drets i interessos dels ciutadans, de compromís i d'agilitat

processal, de manera que aquests terminis es poguessin veure reduïts, en línia amb els esforços d'altres comunitats autònomes.

5. L'article 129, relatiu als terminis per a la formulació dels plans d'ordenació urbanística municipal i dels plans urbanístics derivats deixa en mans de normativa posterior la determinació d'aquests terminis i, en cas que aquesta normativa no ho prevegi, ho encomana al consell insular que correspongui. Recomanam que, així i tot, la llei estableixi, al menys, un termini amb caràcter subsidiari.

6. El termini d'1 mes per informar del règim urbanístic aplicable a una finca o sector de sòl o per informar-ne sobre l'aprofitament urbanístic es podria reduir a la meitat (articles 147 i 148).

7. L'article 152.3 disposa que *els terrenys de qualsevol classe que s'expropiïn per raons urbanístiques han de ser destinats a les finalitats determinades pel planejament urbanístic i hauran de ser revertits en els supòsits que estableixi la legislació aplicable.*

Entenem que, per seguretat jurídica i poder fer efectiu aquest dret de reversió, aquest precepte hauria d'establir un termini dins el qual els terrenys expropiats s'han de destinar a la finalitat que sigui.

Vuitena. La gestió urbanística apareix regulada en el títol V (articles 162 a 209), posant especial esment a la distribució equitativa dels beneficis i de les càrregues i recollint la regulació dels sistemes d'actuació vigents.

1. Quan regula la tramitació dels instruments de gestió urbanística (article 165) estableix un termini de 3 mesos per acordar i notificar l'aprovació

definitiva des de l'acabament del termini d'informació pública. Si aquesta resolució no es produeix dins termini, el sentit del silenci és negatiu per al projecte de reparcel·lació, cosa que entenem que s'hauria de modificar en el sentit d'establir, així mateix, el sentit positiu del silenci.

2. La secció quarta del capítol tercer regula els sectors d'urbanització prioritària i estableix que el sistema d'actuació urbanística ha de ser el de reparcel·lació per cooperació. Consideram que no s'hauria d'excloure per llei l'altre sistema de reparcel·lació, el de compensació bàsica, ja que les administracions competents poden considerar en cada cas quin sistema els resulta més convenient.

En relació amb això, valoram positivament que no s'hagi inclòs la figura de l'agent urbanitzador que tants de problemes està suscitant en altres comunitats autònomes i consideram que es una figura que hauria de desaparèixer definitivament del panorama urbanístic.

3. L'article 208, relatiu al procediment de recepció de les obres d'urbanització, disposa que *a aquests efectes, també s'ha d'adjuntar la documentació gràfica on es precisi l'obra realment executada amb una memòria justificativa de les possibles modificacions que s'hagin hagut de realitzar respecte del projecte aprovat, i la valoració econòmica dels diferents serveis a cedir a l'ajuntament*

Consideram que la memòria s'ha de referir a les modificacions realment executades, no a les "possibles", motiu pel qual recomanam que es supprimeixi aquest vocable.

Novena. En relació als instruments de la política de sòl i habitatge regulats en el títol VI, apareixen els mateixos vigents en l'actualitat, com el patrimoni públic de sòl, dret de superfície i dret de retracte.

Pel que fa al dret de superfície, quan el tercer apartat de l'article 216 estableix que *Els aspectes substantius del dret de superfície no regulats en aquest article, inclosa l'extinció, i també els aspectes procedimentals d'aquest dret, són regulats per la legislació que els sigui aplicable*, suggerim que, per seguretat jurídica, seria desitjable que la remissió al Text refós de la Llei del Sòl aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, o normativa que el substitueixi.

Desena. Pel que fa a la intervenció en l'edificació i l'ús del sòl i del subsòl, regulada en el títol VII volem fer les següents consideracions

1. L'aplicació de la Directiva 2006/123CE de serveis ha suposat que en els darrers mesos, si no anys, les administracions públiques fessin esforços per catalogar els seus procediments, simplificar-los i suprimir els tràmits innecessaris, tot això amb la finalitat d'eliminar els entrebancs que els ciutadans sofreixen en les seves relacions amb les administracions i agilitar l'activitat administrativa. En aquest sentit, s'ha de tenir en compte, també, la Llei 16/2006, de 17 d'octubre, de llicències integrades d'activitat de les Illes Balears. Igualment, el fet que algunes administracions ja han substituït la certificació de final d'obres per la declaració responsable del tècnic que ha executat les obres, sense perjudici de la facultat d'inspeccionar de l'administració. Amb aquesta declaració responsable es simplifica el procediment corresponent i s'eliminen càrregues administratives als ciutadans. Entenem doncs, que també per llicències d'entitat menor hauria de ser possible descarregar de tràmits innecessaris, preveure que per la simple comunicació a

l'administració competent, amb l'aportació de la documentació que correspongui en cada cas, els ciutadans haurien de poder iniciar les activitats de què es tracti, sense haver d'esperar mesos a que el silenci administratiu cobri caràcter d'acte administratiu.

A més, amb el dit certificat de final d'obra, es podria sol·licitar i obtenir la cèdula d'habitabilitat, amb el qual l'activitat privada no hauria de suportar retards imputables a l'administració pública, i els recursos públics es podrien dedicar a altres funcions com, per exemple, la concessió de llicències prèvies en termini o l'activitat d'inspecció.

2. Pel que fa als terminis de resolució de les llicències, l'article 239 disposa que per a actuacions d'obra menor i per a les sol·licituds de llicència de primera utilització, el termini màxim és d'un mes i que per les altres actuacions és de 3 mesos. Pel que fa a les actuacions d'obra menor, i en la línia de l'observació anterior, insistim que amb la sol·licitud amb declaració responsable i la documentació necessària, davant l'ajuntament competent hauria de ser suficient per poder iniciar l'activitat corresponent. Pel que fa a la resta, entenem que el termini de resolució s'hauria d'acurçar per donar compliment a la Directiva de serveis. I, sobretot, les administracions públiques haurien de complir els terminis de resolució. No te sentit establir uns terminis que després no es compleixen, encara que s'hagi establert el sentit del silenci, el cert és que l'administració té una obligació inexcusable de resoldre. Consideram que l'administració pública ha de posar els mitjans per complir les seves pròpies normes, ja que el contrari priva de legitimitat moral els seus funcionaris com a encarregats de vetllar pel compliment de la legalitat.

Encara que el sentit del silenci sigui positiu, el cert és que la resolució expressa és l'única que genera autèntica seguretat jurídica.

3. Així mateix, i a fi de simplificar i agilitar procediments, suggerim que es prevegi la possibilitat de tramitar en un mateix expedient projectes d'obra i projectes d'activitats. Això evitaria valoracions paral·leles, duplicitat de projectes i es reduiria espai destinat a emmagatzematge.

4. L'article 249 regula la caducitat de les llicències i n'estableix uns terminis de començament i de finalització de les obres que s'han d'aplicar en el cas que la llicència no n'estableixi. Consideram que aquests terminis haurien de ser més amplis, en atenció, sobre tot, a la possibilitat de que les llicències es concedeixin per silenci administratiu i que, per tant, aquests terminis siguin directament aplicables en la majoria dels casos i que, per tant, la data de l'atorgament presenti dubtes.

Pel que fa a la caducitat i ja que aquesta només pot operar una vegada ha estat declarada, l'apartat 5 s'hauria de modificar per deixar clar aquest extrem. Proposam la següent redacció:

Una vegada notificada la declaració de caducitat, les obres no es poden iniciar ni prosseguir (...)

Onzena. El darrer títol de l'Avantprojecte de Llei es refereix a la protecció de la legalitat urbanística (articles 265 a 318).

1. L'article 281.1 disposa que en el cas dels municipis, la competència per iniciar i resoldre els procediments sancionadors correspon a l'òrgan competent *en qui delegui*, d'acord amb la legislació de règim local (...)

Entenem que l'expressió "en qui delegui" és un error i s'hauria de suprimir.

2. Pel que fa a la prescripció de les infraccions, si bé valoram positivament l'establiment de terminis de prescripció, consideram que l'article 295.4, relatiu a les infraccions urbanístiques realitzades sobre terrenys qualificats com a zones verdes, espais lliures públics, sistemes generals, vials, equipaments públics, sòl rústic protegit, elements protegits per la legislació protectora dels béns integrants del patrimoni històric i cultural, monuments historicoartístics i edificis i conjunts catalogats, hauria d'establir un termini, si bé, llarg, de 20 o 30 anys, més que declarar-ne la imprescriptibilitat.

Pel que fa a les cèdules d'habitabilitat, i atès que es preveu la substitució del Decret 145/1997, suggerim que l'Avantprojecte de Llei estableixi el termini de 10 dies previst en el dit Decret com a termini màxim de resolució, així com el sentit positiu del silenci administratiu.

Així mateix, i en línia amb el que s'ha dit en relació a les llicències, entenem que amb una certificació de final d'obra emesa per tècnic competent, sigui el que ha executat la obra o un tercer, hauria de ser suficient per obtenir la cèdula d'habitabilitat, agilitant així l'activitat privada.

Dotzena. Pel que fa a les disposicions addicionals, la cinquena, en l'apartat segon disposa que *l'Arxiu depèn de la conselleria competent del Govern de les Illes*

Balears (...). Suposam que es tracta d'una conselleria competent en una matèria concreta, com ara ordenació del territori, cosa que s'hauria de corregir.

La disposició addicional novena modifica 14 dels 26 articles que quedaven en vigor de la Llei 1/1991, de 30 de gener, d'espais naturals i de règim urbanístic de les àrees d'especial protecció de les Illes Balears. Així mateix, en deroga l'article 25. Per tant, aquesta llei de protecció es veu reduïda en més d'un cinquanta per cent d'extensió quan, també, ja va ser modificada amb la Llei 4/2008 de 14 de maig de mesures urgents. Entenem que les disposicions addicionals no estan pensades per modificacions tan extenses de les lleis vigents i que per tant s'hauria d'evitar aquesta tècnica legislativa.

V. Conclusions

El Consell Econòmic i Social de les Illes Balears ha valorat l'Avantprojecte de llei d'ordenació del territori i de l'urbanisme de les Illes Balears, i sol·licita al Govern que sigui receptiu a les recomanacions formulades en aquest dictamen.

La secretària general

Vist i plau

El president

Àngels Bellinfante Torres

Llorenç Huguet Rotger

Suplent

Palma, 3 de març de 2010