

**Dictamen núm. 19/2002, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, relatiu a l'Avantprojecte de llei reguladora de l'ordenació urbanística de les Illes Balears**

**Dictamen núm. 19/2002, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, relatiu a l'Avantprojecte de Llei reguladora de l'ordenació urbanística 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 21 d'agost de 2002 per la via ordinària té entrada en el Registre del CES la sol·licitud de dictamen de la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports, tramesa a través de la Conselleria de Treball i Formació del Govern de les Illes Balears amb relació a l'Avantprojecte de Llei reguladora de l'ordenació urbanística de les Illes Balears.

Acompanyen el text de l'avantprojecte els documents següents:

- Memòria relativa a l'Avantprojecte de Llei reguladora de l'ordenació urbanística de les Illes Balears.
- Estudi econòmic de l'Avantprojecte de Llei reguladora de l'ordenació urbanística a les Illes Balears.

**Segon.** El dia 22 d'agost s'anuncia a tots els consellers d'aquest CES l'entrada de la sol·licitud perquè tinguin coneixement del contingut de la norma.

El dia 28 d'agost es tramet per correu electrònic a distintes organitzacions i institucions l'avantprojecte perquè facin les consideracions oportunes, i se'ls dóna un termini que acaba el dia 12 de setembre. Contesta a aquesta tramesa el Col·legi Oficial d'Arquitectes de les Illes Balears, que tramet un extens informe que acompanya el present dictamen.

**Tercer.** El dia 2 de setembre de 2002 la Presidència del CES notifica a la Conselleria sol·licitant, en un escrit dirigit a la Secretaria General Tècnica, que la corresponent proposta de dictamen serà inclosa en l'ordre del dia de la sessió del Ple de dia 24 de setembre.

**Quart.** La Comissió de Treball D'Economia, Desenvolupament Regional i Medi Ambient es reuneix per primera vegada el dia 18 de setembre de 2002. Atesa la complexitat del text i la seva dificultat tècnica, decideix acollir-se a l'article 37.3 del Reglament del CES, aprovat pel Decret 128/2001 i sol·licitar de la Comissió Permanent que autoritzi la petició d'assessorament d'un especialista en la matèria per elaborar la proposta de dictamen. La Presidència trasllada la petició a la Comissió Permanent, que dóna el seu vistiplau. S'informa el Ple sobre aquesta qüestió el dia 24 de setembre.

**Cinquè.** El dia 25 de setembre, la Presidència del CES tramet un escrit al conseller d'Obres Públiques, per informar-lo de les circumstàncies que provocaran un retard en el lliurament del dictamen i per manifestar-li la intenció del Consell de "prosseguir amb la seva tasca i emetre el corresponent dictamen sobre l'avantprojecte tramès".

**Sisè.** Atesa l'autorització de la Comissió Permanent, la Presidència encarrega l'elaboració d'un informe sobre l'Avantprojecte de llei al professor Avel·lí Blasco, catedràtic de dret administratiu de la UIB i expert de reconegut prestigi en l'àmbit del dret urbanístic.

**Setè.** El professor Iliura i exposa el seu informe a la Comissió de Treball durant la seva segona reunió, que té lloc el dia 11 de novembre. Atesa la seva explicació, aquesta Comissió decideix incorporar el contingut de l'informe al document base ja elaborat i que el text resultant sigui la proposta de dictamen. Igualment, decideix que tant aquest informe com l'elaborat pel Col·legi Oficial d'Arquitectes de les Illes Balears acompanyin el dictamen quan aquest sigui aprovat i notificat al sol·licitant.

**Vuitè.** L'elevació de la proposta de dictamen té lloc el dia 26 de novembre de 2002, dia en què el Ple es reuneix en sessió extraordinària. La proposta és aprovada i, en conseqüència, el CES emet el present dictamen. No obstant això, la Confederació d'Associacions Empresarials de Balears (CAEB) presenta un vot particular que acompanya el present dictamen.

## **II. Contingut de l'Avantprojecte de llei**

L'avantprojecte està format per una exposició de motius, 240 articles, 7 disposicions addicionals, 9 disposicions transitòries, una disposició derogatòria única i 2 disposicions finals.

L'articulat està estructurat en un títol preliminar i 6 títols més.

El títol preliminar "Disposicions generals" regula l'objecte de la llei, juntament amb les finalitats, contingut competencial i règim de l'ordenació urbanística, els principis de l'acció pública amb repercussió territorial i la participació ciutadana.

El títol I "Règim urbanístic del sòl", s'estructura en dos capítols: un dedicat a la classificació del sòl i l'altre, estructurat en seccions i subseccions, dedicat al règim de les diferents classes del sòl.

En el títol II es regulen, sota la denominació comuna “Ordenació urbanística”, les determinacions legals i reglamentàries (capítol 1) i els diferents instruments de planejament urbanístic (capítol 2).

El títol III “Instruments d'intervenció en el mercat del sòl” regula en els tres capítols que el conformen, els patrimonis públics de sòl, els drets de superfície i els drets de tempteig i retracte.

El títol IV “Execució del planejament d'ordenació urbanística”, és extens i complex des del punt de vista de l'estructura. Sota la denominació “Disposicions generals”, el capítol 1 regula l'activitat d'execució, la seva organització i ordre del desenvolupament, les formes de gestió de l'activitat administrativa d'execució i el seu pressupost. El capítol 2 regula les unitats d'execució; el capítol 3, els sistemes d'actuació. El capítol 4, titulat “Règim d'execució privada de les actuacions urbanitzadores”, regula el sistema de concert, tant amb els propietaris per a l'execució per compensació com amb l'adjudicatari de l'execució. El capítol 5 regula el règim d'execució pública dels sistemes d'actuació per cooperació i per expropiació. El capítol 6 preveu el règim per a altres formes d'execució com són les obres públiques ordinàries i l'execució en àrees de gestió integrada i en actuacions edificatòries. Finalment, el capítol 7 té per objecte la regulació de la conservació d'obres i construccions.

El títol V de l'avantprojecte regula els supòsits i el procediment de l'expropiació forçosa per raó urbanística.

El títol VI està dedicat a la disciplina urbanística i és, com en el cas del títol IV, prou extens i complex estructuralment. Consta de 6 capítols, dividits en seccions i subseccions. El capítol 1 s'ocupa de qüestions generals com són les funcions de la disciplina urbanística, els seus pressuposts i potestats administratives i la col·laboració en l'exercici de les funcions de control. El

capítol 2 regula la inspecció urbanística. El capítol 3, sobre el control preventiu de les activitats i els actes objecte de l'ordenació urbanística, regula el sistema de llicències i autoritzacions. El capítol 4, per la seva banda, s'ocupa de les ordres d'execució. El capítol 5, format per cinc seccions, és dedicat a la protecció de la legalitat urbanística i, finalment, el capítol 6 estableix el règim d'infraccions i sancions urbanístiques.

### **III. Observacions generals**

I. Volem destacar, com ja vàrem fer en els dictàmens relatius al Projecte de decret de programació urbanística i l'Avantprojecte de llei reguladora del creixement urbanístic, 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. Arran d'aquesta observació volem palesar que el compliment dels tràmits de consulta i informació prèvia tenen una gran rellevància i esdevenen passes fonamentals perquè la norma projectada assoleixi l'adequació de regulació que és desitjable.

No obstant això, no consta en l'expedient normatiu tramés per la conselleria sol·licitant que s'hagin dut a terme els aconsellables, tot i que no preceptius, tràmits d'audiència i de participació.

Aquests tràmits no condicionen ni substitueixen els corresponents als informes i dictàmens que s'han d'elaborar. I igualment la conselleria autora

de l'avantprojecte de llei no es pot plantejar que, amb la seva sol·licitud de dictamen a una institució de naturalesa consultiva com és el CES, ja cobreixi la informació prèvia o la consulta sectorial.

S'ha de recordar que el paper transcendental que la nostra Constitució atorga als agents econòmics i socials –del qual aquest CES n'és una mostra ben clara–, està recollit en el títol preliminar, en el seu article 7, on s'atribueix de manera igual als “sindicats de treballadors i a les associacions empresarials”, i que són ambdós tipus d'agents que “contribueixen a la defensa i promoció dels seus interessos econòmics i socials”.

Quan la petició de consulta s'adreça al CES, el dictamen que aquesta institució emet és el resultat d'un esforç de consens en les opinions i en els parers dels consellers que estan integrats en el seu Ple, els quals actuen com a consellers que són del CES amb independència de la seva procedència sindical, empresarial o institucional. Aquesta potestat bàsica és reconeguda en el Reglament del CES, quan al seu article 9 diu que “els consellers actuaran en l'exercici de les seves funcions amb plena autonomia i independència”.

La conclusió és evident: el dictamen del CES és únicament i exclusivament l'opinió del CES –article 14 núm. 7 de la Llei 10/2000– la qual no és el parer individual de les institucions i les organitzacions que hi poden designar representants i en cap cas no la substitueix.

II. El document “Suggeriments i observacions sobre la situació socioeconòmica i laboral de les Illes Balears”, lliurat per la Presidència d'aquest CES al Govern de la comunitat autònoma en compliment del que disposa la lletra d) del núm. 1 de l'article 2 de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social, conté una sèrie d'apartats

relacionats amb la matèria objecte de regulació, dedicats a la construcció, a l'habitatge i al medi ambient on es dóna una idea completa de l'anàlisi que aquest Consell ha fet d'aquestes qüestions. D'aquest document volem destacar les idees més importants:

Pel que fa a la construcció, el document destaca que els trets principals que caracteritzen l'activitat del sector de la construcció en els darrers anys són els següents:

- Creixement intens.
- Edificació residencial.
- Augment dels visats d'habitatges.
- Caràcter residual dels habitatges de protecció oficial.
- Creixement de la licitació pública.
- Augment de les obres d'ampliació i reforma.
- Creixement de la població ocupada a la construcció.
- Creixement dels costos de producció.

Amb relació al cost del sòl, en el document s'afirma que "s'ha convertit en el principal factor causant de l'increment dels costos i dels preus de l'habitatge en tot l'Estat. La magnitud de l'expansió ha generat una gran demanda de sòl urbà apte per a l'edificació immediata que, juntament amb altres factors, ha donat lloc a una espiral alcista de preus. El 1996 el cost del sòl representava una mitjana del 26% del preu final de l'habitatge. En l'actualitat comporta una repercussió mitjana del 37% i en determinades zones supera el 50%.

Aquest procés s'ha accentuat a les Illes Balears, en primer lloc per la intensitat del cicle expansiu, però també per les expectatives dels agents econòmics del sector immobiliari i dels consumidors relatives a escassetes de sòl creixents i augments de preus futurs, en un procés alimentat per la



difusió, de vegades anticipada, la urgència i l'adopció successiva i fragmentada de mesures restrictives en l'ús del territori per les administracions, que han traslladat a la societat una percepció de fragilitat o caducitat de les característiques urbanes del sòl, i lògicament han accelerat les decisions d'inversió i han impulsat artificialment la demanda present".

Pel que fa al medi ambient, en el document es posa de manifest que "és en el territori on es fan palesos els conflictes entre l'economia i l'ecologia, i especialment a les Balears, on el territori és finit i on s'han acumulat tota una sèrie d'impactes que fan que s'hagin de posar mesures per evitar la degradació territorial. La principal amenaça sobre el territori ha estat el seu consum per a l'edificació d'immobles i per ubicar-hi les infraestructures d'una pressió humana creixent. La capacitat d'acollida o d'allotjament de les Balears és d'1,8 milions de persones, i l'actual planejament permet un increment fins a 4 milions de persones. Això té un impacte local i global molt important".

Destacam, finalment, els suggeriments següents:

"La situació descrita que, en darrer terme, significa un desajust entre oferta i demanda que el mercat ha anat "resolent" per la via del preu, du, a pesar de la inèrcia i de la magnitud de la demanda, a l'esgotament del cicle alcista. El desajust es produeix sobretot en el segment d'habitatges de menor qualificació, on l'oferta és totalment insuficient.

La dificultat de conciliar objectius d'ordre econòmic, social i mediambiental en el desenvolupament de la política d'habitatge és notòria en una comunitat com les Balears en la qual algunes disfuncions del mercat són molt agudes, la dimensió de carències socials va en augment i hi ha una nova sensibilitat social amb relació al territori i el medi ambient".

Per acabar volem reproduir allò que ja es va indicar en el Dictamen núm. 6/2002, del 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".

**III.** Aquest CES estima molt convenient que els articles del text estiguin degudament concordats amb disposicions generals estatals o autonòmiques sobre les competències municipals o dels consells insulars com, per exemple, Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local, Llei 2/2001, de 7 de març, d'atribució de competències als consells insulars en matèria d'ordenació del territori, com també amb disposicions en vigor sobre la matèria regulada en l'avantprojecte, com la Llei 6/1999, de 3 d'abril, de Directrius d'ordenació territorial, la Llei 9/1999, de 6 d'octubre, de mesures cautelars i d'emergència relatives a l'ordenació del territori i l'urbanisme, o la Llei 14/2000, de 21 de desembre, d'ordenació territorial, que en cap cas no s'esmenten en el text.

**IV.** Estam d'acord amb l'observació general que el professor Blasco fa sobre el caràcter excessivament detallat, propi d'un reglament, del text. En aquest sentit, entenem que es "congela" el rang i que eventuais modificacions en el futur s'hauran de fer mitjançant una llei, la qual cosa impedeix la reforma per normes reglamentàries, quan gran part de les matèries que es tracten eren fins ara regulades precisament a reglaments. Igualment compartim l'opinió

que el text és massa intervencionista i que a pesar que l'activitat urbanística és essencialment pública no calia un grau tan elevat d'intervenció en casos com la necessitat de permís exprés per a la reposició de murs de tancament prèviament existents en finques de sòl rústic (article 23.1), la subjecció a qualificació urbanística prèvia a la llicència per a la realització dels actes o usos permesos en sòl rústic d'especial protecció (article 24.1. *in fine* ), la delimitació de zones als efectes de tempteig i retracte (article 90) o el sistema de consulta prèvia de l'article 124.

V. Reafirmam el que apunta el Col·legi Oficial d'Arquitectes en el seu informe, en el sentit que l'Avantprojecte no desenvolupa, tot i les intencions inicials, gaires mesures que facin referència al fet que les Illes Balears constitueixen una comunitat pluriterritorial i insular. El nostre territori exigeix disposar d'una normativa innovadora i proteccionista, que contengui mesures de recuperació urbana, paisatgística i mediambiental, amb un model territorial específic i adequat a les característiques pròpies de cada illa. La Llei estatal 6/1998, de 13 d'abril, del sòl i valoracions, fa possible un ampli marge de discrecionalitat per als territoris insulars en virtut de la seva disposició addicional quarta, declarada conforme a la Constitució mitjançant la sentència 164/2001, d'11 de juliol. Aquesta disposició estableix que els territoris insulars podran establir criteris complementaris per classificar sòls no urbanitzables i urbanitzables, tot tenint en compte que la delimitació del contingut del dret de propietat del sòl es condiona per la peculiaritat del fet insular, la seva capacitat limitada de desenvolupament territorial i la necessitat de compatibilitzar una oferta suficient de sòl urbanitzable amb la protecció i preservació dels elements essencials del territori.

En aquest sentit és important remarcar que en el fonament 51 de la sentència esmentada s'afirma que ni tan sols la distinció formal entre sòl peninsular i sòl insular no pot ser considerada anticonstitucional, que la

mateixa Constitució ha reconegut l'existència de circumstàncies diferencials i que, per tant, resulta adient que no es fixin estàndards jurídics uniformes, atès que a causa de les circumstàncies del fet insular contingut en l'article 138.1 CE, es justifica una modulació objectiva de les condicions bàsiques del dret de propietat quan és exercit sobre sòl insular.

Entenem que l'avantprojecte sotmès a dictamen no aprofita de manera suficient aquestes condicions especials que possibilita la llei estatal del sòl i tendeix, amb alguna excepció, a establir precisament criteris territorials estandarditzats (per exemple, article 171), tant per al sòl urbà com per a l'urbanitzable. Pel que fa al sòl no urbanitzable, tot i que determina condicions especials de protecció, aquestes són d'eficàcia dubtosa i a més, al final del procediment poden ser substituïdes pel seu valor econòmic, amb la qual cosa desapareix el seu caràcter proteccionista. Segons el nostre criteri, la norma hauria d'incorporar mesures que contemplin les peculiaritats del nostre territori i no tan sols per a un futur desenvolupament, sinó també per permetre la recuperació d'espais degradats, la protecció del sòl costaner no edificat o per evitar una excessiva segregació del sòl rústic.

Com afirma el professor Blasco en el seu informe, manquen mesures de recuperació urbana, paisatgística i mediambiental, la qual cosa és essencial en una llei urbanística, atès que en aquestes illes són tant o més importants les tècniques per recuperar espais degradats i per rehabilitar construccions inadequades o deteriorades que les tècniques de nova urbanització i edificació. L'elaboració d'aquest avantprojecte proporciona, doncs, una situació idònia per donar cobertura legal a tècniques de regeneració. Volem insistir especialment en la conveniència d'incloure normes sobre "urbanisme turístic" –inexistents en l'avantprojecte-. Entenem que és necessària una planificació urbana adequada dels espais turístics i que aquesta planificació no ha d'estar continguda a normes turístiques (com el Pla d'ordenació de l'oferta turística, POOT) sinó en normes urbanístiques.

**VI.** Finalment i com posa de manifest el professor Blasco, hem observat que l'avantprojecte reforça les competències urbanístiques dels municipis en detriment de les dels consells insulars i per tant potencia l'autonomia municipal. En aquest sentit, s'atorguen potestats importants d'aprovació definitiva dels plans urbanístics municipals i el paper dels consells insulars només es potencia en matèria de disciplina urbanística.

#### **IV. Observacions particulars**

Les observacions particulars que feim al text articulat de l'avantprojecte seguiran un esquema que ja s'ha aplicat en altres dictàmens del Consell. El text de la norma no és reproduït i els comentaris es fan tot seguint l'ordenació dels títols i dels capítols i la numeració dels articles.

L'avantprojecte de llei ha estat elaborat pel Govern de les Illes Balears sobre la base del títol competencial contingut a l'article 10.3 de l'Estatut d'autonomia, que atorga a la comunitat autònoma competència exclusiva en matèria d'*ordenació del territori, incloent-hi el litoral, urbanisme i habitatge*.

Abans de comentar cadascuna de les parts del text, hem de fer una advertència. Entenem –i en aquest sentit subscriuim els arguments del Col·legi Oficial d'Arquitectes de les Illes Balears- que no s'aconsegueix plenament l'objectiu de ser un compendi que acumula el conjunt de la normativa urbanística, objectiu sobre el qual el CES fa un pronunciament general favorable. Creim que existeix el perill que l'avantprojecte es converteixi en una norma més que se superposi a l'exhaustiu panorama legislatiu actual. Els arguments que sostenen aquesta afirmació són els següents:

- L'avantprojecte estableix un règim específic per al sòl rústic que defineix paràmetres urbanístics que no haurien de ser objecte d'una llei sobre el sòl, com la parcel·la mínima, l'edificabilitat màxima per a ús residencial o la distància mínima entre edificis, mentre que queden sense definir a la llei l'alçada, ocupació, coeficient d'edificabilitat, etc.
  
- Existeixen dubtes sobre si desapareixeran o s'integraran (i en aquest cas, com) algunes normes específiques sobre urbanisme, com la Llei 1/1994, de 23 de març, sobre condicions per a la reconstrucció en sòl no urbanitzable d'edificis i instal·lacions afectades per obres públiques o declarades d'utilitat pública i executades pel sistema d'expropiació forçosa; el Decret 2/1996, de 16 de gener, sobre regulació de les capacitats de població en els instruments de planejament general i sectorial; el Decret 90/1994, de 13 de juliol, sobre criteris per a la delimitació d'àrees de repartiment, càlcul i aplicació de l'aprofitament tipus; el Decret 75/1989, de 6 de juliol, sobre criteris per autoritzar edificis, instal·lacions i usos d'utilitat pública o interès social; o el Decret 4/1986, de 23 de gener, d'implantació i regulació dels estudis d'avaluació d'impacte ambiental.
  
- Igualment desapareix el mecanisme de la denúncia de mora. Recordem que la seva derogació ja era prevista a l'Avantprojecte de llei reguladora del creixement urbanístic, actualment en fase de tramitació parlamentària, i que en el dictamen emès sobre aquest avantprojecte ja s'anunciaven els problemes derivats d'aquesta mesura.

Una vegada feta l'advertència, procedim als comentaris a l'articulat:

**A) A l'exposició de motius:**

L'exposició de motius compleix la seva funció i cobreix tots els aspectes que se li poden exigir, tot i resultar, en alguns fragments, excessivament retòrica. La seva estructura i contingut són adequats per entendre amb amplitud l'objecte regulat i està d'acord amb l'apartat II, "EXPOSICIÓ DE MOTIUS", de l'annex de l'Acord del Consell de Govern de les Illes Balears, pel qual s'aproven les directrius sobre la forma i l'estructura dels avantprojectes de llei, publicat en el BOIB núm. 12, de 27 de gener de 2001.

No obstant això, hem de fer les observacions següents:

**A.1)** Consideram que en la redacció es fa un abús de la utilització de frases subordinades, comes i expressions retòriques. Per mencionar alguns exemples, el primer paràgraf de l'apartat V comença afirmant que "preocupació central pel que fa al desenvolupament i integració de l'ordenació urbanística substantiva, a la qual es dedica el títol II, és el de la simplificació i flexibilització del sistema i els seus instruments". El tercer paràgraf de l'apartat IX estableix que "s'articula, aquesta matèria, sobre la base de la competència concurrent, encara que no coextensa, dels municipis i dels consells insulars, habilitant-se per a la creació, a l'àmbit d'aquests, d'un consorci d'ambdues instàncies territorials per a l'exercici a través d'ell, de les respectives competències".

Aquest tipus de redacció enfosqueix el text i en dificulta l'enteniment. En ocasions es produeixen manques de concordança entre el subjecte i el predicat de les frases. L'ús dels relatius no és en tots els casos acurat. Advocam, doncs, perquè es faci un esforç per simplificar la redacció i fer-la més assequible i entenedora.

**A.2)** S'hauria d'exonerar el text d'alguns calcs que provenen del castellà, a causa que, segurament, es tracta d'un text traduït. A banda d'aquesta observació genèrica, proposam la revisió d'expressions concretes que no ens semblen adients, com per exemple "cap" (del castellà, *cabe*) seguida d'un infinitiu, "per de sobte" (del castellà, *por de pronto*), "tota vegada que" (del castellà, *toda vez que...*) "al seu torn" (del castellà, *a su turno*), "digna d'esment" (del castellà, *digna de mención*), "quan menys" (del castellà *cuando menos*).

**A.3)** En el paràgraf segon de l'apartat I de l'exposició de motius es fa referència a "la important imbricació que juga aquest recurs en l'economia, principalment al turisme, del qual és una matèria primera indispensable". Tot entenent que la consideració del territori com a matèria primera no es fa possiblement en un sentit literal, consideram més oportú que es defineixi com una dotació o un recurs natural.

A.4) En el primer paràgraf de l'apartat II s'afirma que "aquesta llei suposa un pas molt important dins de l'evolució de l'ordenament de les Illes Balears des de la seva constitució en comunitat autònoma". Tot seguit, es fa una descripció de les normes que han regulat l'ordenació del territori a les nostres illes des de la dècada dels vuitanta. Com ja hem manifestat en les consideracions generals, la importància i la transcendència d'aquesta norma és objectiva i indiscutible; no obstant això, consideram que mesurar la importància de la norma respecte de l'evolució de l'ordenament de les Illes Balears en el seu conjunt resulta tal vegada exagerat i no és del tot coherent amb el contingut i la lògica de l'apartat, atès que el raonament que segueix aquesta afirmació es refereix exclusivament a la regulació sobre ordenació del territori i no a l'ordenament en general, des de la constitució de la comunitat autònoma.



**A.5)** En el darrer paràgraf de l'apartat II es justifica la derogació de cinc lleis autonòmiques per la intenció de fer una regulació unificada i completa en matèria d'urbanisme. El règim previst en aquestes lleis s'integra en part en el nou text i aquest extrem hauria de ser reconegut i mencionat en l'avantprojecte.

**B) Al títol preliminar, “Disposicions generals” (articles 1 al 6):**

**B.1)** Respecte de l'objecte de la llei (article 1), hem observat que l'ordenació urbanística és considerada com a una funció pública que comprèn diverses activitats llistades en el mateix article. Aquesta consideració ja s'anuncia a l'exposició de motius i es correspon amb la línia mantenguda per altres comunitats autònomes.

L'estructura de l'article ens sembla correcta. No obstant això, sembla que la frase “L'ordenació urbanística municipal ha de tenir en tot cas l'illa com a marc de referència”, inserida en un punt i a part al final de l'article, no té una ubicació adequada. Com a afirmació genèrica que conté més aviat un principi d'actuació, entenem que el context idoni és l'exposició de motius o l'article dedicat als principis d'actuació urbanística, però no l'article dedicat a l'objecte de la norma. A banda d'aquesta qüestió, creim, com indica el professor Blasco, que el marc de referència hauria de ser doble: un marc autonòmic que defineixi el quadre general normatiu de l'activitat urbanística, a través de les lleis i reglaments i fins i tot mitjançant els plans directores sectorials d'àmbit autonòmic; i un marc insular que defineixi les grans opcions territorials a cada illa mitjançant els instruments d'ordenació territorial.

**B.2)** L'article 4 regula els “principis de l'acció pública amb repercussió territorial”. Aquest CES considera, pel que fa a la lletra a) de l'apartat 1, que

el concepte de “desenvolupament racional i equilibrat” s’hauria de concretar millor, tot fent menció a la necessitat de conjugar les necessitats de creixement amb la preservació de recursos naturals i dels valors paisatgístics i a la configuració de models d’ocupació del sòl que tinguin en compte la rehabilitació i la renovació del sòl urbà, que afavoreixin la cohesió social i que evitin la dispersió del territori.

D’altra banda, l’enumeració de principis podria ser més àmplia i incloure, per exemple, referències a la jerarquia normativa, a la participació en les plusvàlues, a l’exercici del dret de propietat, a la impossibilitat d’exigir indemnització per causa de l’ordenació urbanística, a la publicitat en el procediment de planejament i gestió urbanístics, als principis de les directrius per al planejament, a les seves regles d’interpretació etc.

**B.3)** Entenem que el títol de l’article 5, “règim de l’ordenació urbanística”, no es correspon amb el contingut de l’article, ja que aquest es refereix a la competència de les administracions en matèria urbanística.

**B.4)** Pel que fa a la participació ciutadana, prevista a l’article 6, consideram que se li dóna un tractament molt programàtic, limitat a mesures de foment. Si tenim en compte que l’activitat urbanística incideix de manera directa sobre els ciutadans, la seva participació i les garanties haurien d’estar establertes d’una manera molt més concreta, més enllà d’una declaració de bones intencions.

**B.5)** Finalment, consideram que seria adequat incloure en aquest títol un article dedicat als òrgans urbanístics de la comunitat autònoma.

**C) Al títol I “Règim urbanístic del sòl” (articles 7 al 49):**

Aquest títol regula de manera diferenciada la classificació del sòl (capítol 1), el règim de les diferents classes (capítol 2) i els actes de disposició consistents en la parcel·lació i reparcel·lació (capítol 3). Respecte de cada capítol feim les observacions següents:

**C.1)** La classificació establerta en el capítol 1 (articles 7 al 10) segueix la pauta de la llei estatal sobre el règim del sòl i valoracions (Llei 6/1998, de 14 d'abril), tot i que denomina “sòl rústic” el tipus de sòl que la llei estatal defineix com no urbanitzable. La distinció entre sòl urbà consolidat i no consolidat i la definició de solar també s'inspira en les disposicions de la llei estatal. Tot i que la classificació del sòl és objecte de planificació municipal general, el núm. 2 de l'article 7 estableix l'obligada concordança amb els instruments d'ordenació del territori. Aquesta previsió ens sembla encertada i coherent amb les característiques del territori de les Illes Balears.

No obstant això, hem observat que en l'article 7, “classes de sòl” no es fa cap referència a les classes de sòl urbanitzable (amb ordenació urbanística detallada o sense), que apareixen, en canvi, en els articles 13 i 37. D'altra banda i com posa de manifest el professor Blasco, amb la redacció actual sembla que es configura una potestat concurrent de classificació del sòl entre el planejament municipal i el territorial o supramunicipal. Entenem, en aquest sentit, que els plans d'ordenació territorial només haurien de poder classificar sòl directament en cas d'haver-hi interessos supramunicipals.

Pel que fa al sòl urbà (article 8) subscrivim el que afirma el professor Blasco en el seu informe (pàgina 5) sobre la necessitat de matisar la rotunditat amb què s'expressa el núm. 3 a) de l'article. Igualment, aconsellam pel que fa al núm. 4 de l'article, que s'inclogui entre les condicions exigibles perquè una

parcel·la sigui considerada solar, que es tinguin prèviament fixades les alineacions i les rasants.

Respecte del sòl urbanitzable (article 9) entenem, com ja hem apuntat en les observacions generals, que s'haurien d'introduir criteris que tinguessin en compte el fet insular pel que fa a aquest tipus de sòl i no limitar l'establiment de condicions al sòl rústic. Hem de corroborar, doncs, l'afirmació del professor Blasco que l'avantprojecte fa una regulació massa "típica" del sòl urbanitzable, sense tenir en compte les especialitats del sòl de les nostres illes. Així, la regulació per a les noves implantacions hauria de tenir en compte aspectes paisatgístics i mediambientals i s'haurien de determinar característiques topogràfiques, alçades, desnivells, valors agrícoles i forestals dels terrenys, etc., amb la finalitat de fixar unes pautes per al creixement. També es troba a faltar, com apunta el professor Blasco, una regulació específica sobre urbanisme turístic. Alguns dels principis i de les tècniques del POOT per als edificis d'allotjament haurien de ser recollits aquí, ja que si l'avantprojecte estableix la parcel·la mínima, edificabilitat i altura màxima dels habitatges unifamiliars en sòl rústic, no hi ha cap raó per no fer el mateix amb caràcter general per a les edificacions que continguin hotels i apartaments turístics.

**C.2)** El capítol 2 (articles 11 al 41) s'estructura en dues seccions: la secció 1a (articles 11 al 21) estableix els drets, deures i principis de la propietat del sòl i el seu contingut urbanístic. La secció 2a (articles 22 al 41) estableix el règim urbanístic dels sòls rústic urbà i urbanitzable. Hem de fer sobre aquesta qüestió les observacions següents:

C.2.1) Des del punt de vista de l'estructura, creim que la secció 1a hauria de constituir, almenys, un capítol independent, ja que regula qüestions generals que mereixen un tractament més diferenciat. A més, el contingut urbanístic de la propietat del sòl no forma part, segons el nostre parer, del règim de les

diferents classes de sòl, sinó que tracta una qüestió distinta. Opinam que el fet que el contingut de la propietat sigui diferent per a cada tipus de sòl no justifica suficientment la seva inclusió en aquest capítol, que també ha de fer la diferenciació. Des del punt de vista del contingut, hem observat que l'establiment de drets i deures, regulat en la secció 1a s'inspira en la llei estatal i altres lleis autonòmiques sobre la matèria (Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme de Catalunya, Llei 10/1998, de 2 de juliol, d'ordenació del territori i urbanisme de La Rioja o la Llei 1/2002, de 3 de gener, d'ordenació del territori el sòl d'Extremadura).

Subscrivim, a més, el que sosté el professor Blasco amb relació a alguns articles d'aquesta secció i, per tant:

- Pel que fa a l'article 13, entenem que manca la previsió del dret a promoure la transformació del planejament com a part del contingut legal del dret de propietat del sòl urbanitzable, dret que és reconegut amb caràcter general en l'article 15.1 de la Llei estatal 6/1998, de 13 d'abril, del sòl i valoracions. A més, pel que fa al núm. 1 lletra a) de l'article, resulta excessiu prohibir que els actes d'explotació agrícola, ramadera, etc., no suposin ni tinguin com a conseqüència la transformació de les característiques de l'explotació. Si un agricultor vol canviar les característiques de la seva explotació, tot mantenint el caràcter agrícola o ramader dels terrenys, això no hauria de ser impedit per la llei.
- La lletra a) de l'article 17 permet la urbanització i l'edificació simultània sempre que s'haguessin complert tots els deures enumerats en la lletra b)", deures entre els quals es troba el d'executar la urbanització. Això significaria que es permet la urbanització i l'edificació simultània quan la urbanització ja està executada. Atès que aquesta interpretació és absurda, recomanem que es concordin els articles per fer possible la

urbanització i l'edificació simultànies que és el que sembla que vol permetre l'article.

- Amb relació a l'article 18 e), resulta qüestionable que l'ordenació urbanística, és a dir, el pla d'urbanisme, pugui imposar forçosament la distribució equitativa de beneficis i de les càrregues en sòl urbà consolidat, tot tenint en compte que és un deure que no preveu la llei estatal del sòl i valoracions, a diferència del que feia la legislació anterior.

1.2.2. L'objecte de la secció 2a és el règim urbanístic objectiu del sòl. Es distingeixen, en dues subseccions, el règim del sòl rústic i el del sòl urbà i urbanitzable.

1.2.2.1. Pel que fa al **règim del sòl rústic**, (subsecció 1a, articles 22 al 35)

En general entenem que el procés d'edificació en sòl rústic resulta extraordinàriament complex i que aquesta complexitat encareix el cost als subjectes particulars que sol·licitin llicències. Aquest fet també anuncia un augment considerable de la burocràcia del sistema. En aquest sentit, subscriuim el suggeriment del professor Blasco i creim que seria adient que els plans definissin millor en quines zones del sòl rústic es pot edificar i en quines no i que on es pugui edificar se simplificàs de manera significativa el procediment i requisits. D'altra banda, entenem que el règim aplicable a les edificacions existents en sòl rústic (article 31.1.1.c) resulta insuficient atesa la importància que aquesta qüestió té a les nostres illes.

Hem observat que es parteix de la distinció entre sòl rústic comú i sòl rústic d'especial protecció, prevista ja en l'article 7, núm. 2. de l'avantprojecte. Tot i aquesta previsió, no s'estableix una definició de cada tipus de sòl. Opinam

que caldria fixar-ne una, i amb més raó si aquesta definició ja apareix a la Llei del sòl rústic (articles 6 i 7), la derogació de la qual disposa aquest avantprojecte. D'altra banda, es distingeix entre usos admesos, prohibits i condicionats (article 22), tot i que d'una manera menys simple que la duita a terme a la Llei del sòl rústic (article 19).

Pel que fa al **sòl rústic comú** feim les observacions següents:

- L'article 22. 2 b), conté una referència a “valors objecte de protecció d'un espai natural”, que ens sembla més pròpia de sòl rústic protegit. D'altra banda, sembla excessiu que no es puguin afectar en absolut les masses vegetals, atès que la legislació sobre monts permet la tala d'arbres amb les autoritzacions pertinents.
- L'article 23, sobre els actes i els usos autoritzables en sòl rústic comú ens sembla poc clar. A causa de la transcendència de la norma en l'esfera privada dels ciutadans, hem d'insistir que es faci un esforç per establir de la manera més simple i entenedora les condicions d'atorgament, exercici o limitació de drets. A més hem de fer, d'acord amb l'informe del professor Blasco, les observacions següents a aquest article:

a) Segons el núm. 1 de l'article, els usos i els actes autoritzables es poden realitzar sempre que estiguin expressament permesos pel planejament territorial o municipal. Això implicarà una declaració expressa del planejament en qüestió i, per tant, en cas de silenci s'impedirán aquestes actuacions.

b) Pel que fa a la divisió de finques o segregació de terrenys, (lletra a) del núm. 1) hi ha una certa contradicció entre l'exigència de declaració expressa i la previsió de l'article 31.1.1. a) de realitzar les obres contemplades en

l'article 29.1 quan el Pla general d'ordenació urbanística (PGOU) no prohibeixi o exclogui l'ús corresponent en sòl rústic comú. Ens remetem, en aquest sentit, a l'exemple que s'exposa a l'informe.

c) Entenem que les lletres d) i e) del núm. 1 plantegen un problema interpretatiu sobre el concepte de "tradicional", ja que es prohibeix la rehabilitació d'edificacions que afecti elements estructurals o de façana o coberta, mentre que es permet per a les "edificacions i construccions tradicionals existents".

d) Hem observat que l'apartat 2 de l'article 23 es contradiu amb l'article 33.1. 3r, ja que en el primer s'estableix que la fixació del cànon anual per als habitatges unifamiliars en sòl rústic correspon al municipi, mentre que en el segon s'atribueix aquesta funció al Consell Insular. Igualment s'hauria d'harmonitzar amb l'article 29.1, que permet la construcció de cert tipus d'establiments en sòl rústic.

Pel que fa al **sòl rústic d'especial protecció** (article 24), la seva regulació resulta indeterminada, contràriament a la detallada regulació del sòl rústic comú. A més, volem posar de manifest, d'acord amb les afirmacions del professor Blasco, que:

- Al final del núm. 1 s'estableix que en sòl rústic d'especial protecció, la realització dels actes o usos permesos estan subjectes a "qualificació urbanística prèvia a la preceptiva llicència", qualificació que ha d'atorgar el Consell Insular article 33). Per contra, i a diferència de l'article 23, no diu quins actes són permesos com tampoc no ho diu l'article 29.4, que tracta el mateix objecte. Suggerim en aquest sentit que es precisin els usos que són en tot cas possibles, com per exemple l'explotació agrícola o ramadera de la finca.



- L'exigència de qualificació urbanística prèvia en qualsevol cas és, com s'anuncia en les observacions generals, una mostra del caràcter fortament intervencionista de l'avantprojecte. Creim que la qualificació s'hauria de reservar als actes amb major transcendència o incidència en el territori, però no a tots.
- En el núm. 2 lletra b) de l'article 24, ens sembla un tant excessiva l'exigència de 20 hectàrees per al sòl rústic d'especial protecció al qual no s'apliqui la unitat mínima de cultiu ni sigui espai natural protegit, atès que el nostre territori presenta sovint característiques pròpies del minifundisme.

Pel que fa a la resta de la subsecció, els nostres comentaris són:

- L'article 25 preveu que el projecte d'obres per a la sol·licitud de llicències s'acompanyi d'un estudi d'impacte territorial (no impacte ambiental), la qual cosa suposa la creació d'una nova figura, no definida en la legislació vigent. Per evitar confusions i mescla de conceptes, entenem que aquesta qüestió s'hauria de concordar amb les disposicions de la llei sobre avaluacions per a la protecció del medi ambient a les Illes Balears, actualment en fase de tramitació. D'altra banda, l'exigència que totes les explotacions ramaderes disposin de depuradores o de fossa sèptica, prevista en el núm. 2 ens sembla excessiva.

- Amb relació a l'article 29 núm. 1 mantenim que:

a) En la lletra a) ens plantejам si s'hauria de parlar d'"edificació d'ús residencial unifamiliar", com es feia tradicionalment. Si no es fa així, d'acord amb els paràmetres edificatoris de l'article 31.1.1. (500 m<sup>2</sup> com a màxim de

superfície construïda) es podrien construir edificacions per a més d'una família.

b) En la lletra c) la redacció ens sembla massa genèrica.

c) L'admissió en sòl rústic d'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 què es tracti ens sembla excessivament àmplia. Tal i com afirma el professor Blasco, si amb aquesta expressió es pensa en el que la legislació tradicional anomenava activitats d'utilitat pública o interès social que hagin d'ubicar-se en el medi rural, seria més adient mantenir aquesta denominació, ja que el que importa és que l'activitat de què es tracti transcendeixi l'interès particular i beneficiï l'interès col·lectiu. D'altra banda, la interpretació del fet que no hi hagi un altre sòl idoni podria permetre abusos, més enllà dels casos en què les característiques d'una indústria fan aconsellable el seu emplaçament en el medi rural, com per exemple indústries de transformació de productes agraris, com les bodegues vinícoles.

- Pel que fa a l'article 31, subscriuim l'opinió del professor Blasco, en el sentit que:

a) El núm. 1.1. a) incideix en una qüestió essencial com és si existeix o no un dret subjectiu dels particulars a fer edificacions d'ús residencial unifamiliar en sòl rústic. Segons el nostre parer, a causa de la gran pressió edificatòria en el sòl rústic comú seria més adient que es permetés només l'ús residencial unifamiliar en aquelles zones on el planejament ho permeti expressament. Tot i que possiblement el resultat no canviaria significativament, ens sembla que és important que hi hagi una actitud proteccionista amb relació al sòl rústic comú.

b) El núm. 1.1. c), darrer paràgraf, estableix que “quan es tracti d’ús d’habitatge unifamiliar en edificacions ja existents seran aplicables les determinacions relatives a les actuacions de reforma o rehabilitació corresponents”, determinacions que no apareixen regulades a l’avantprojecte i que, segons la nostra opinió, haurien de comptar amb una regulació substantiva, com en el cas de les edificacions de nova planta.

c) El núm. 2 dispensa dels nombrosos requisits exigits als particulars en el núm. 1 quan es tracti d’obres o serveis públics”. Creim que aquesta diferència radical de règim resulta excessiva i que en alguns casos seria adient que les instal·lacions i les construccions públiques complissin alguns dels requisits exigits als particulars, com per exemple la necessitat de superfície mínima de parcel·la o la necessitat de plantar pantalles vegetals per disminuir l’impacte visual.

- Hem observat que s’introdueix el concepte “qualificació urbanística”, sense definició concreta. Aquesta qualificació té una gran transcendència, ja que és necessària per a tot tipus de construcció, inclosos els edificis i instal·lacions agrícoles. En l’article 33.2 no es determina en quina mesura l’atorgament d’aquesta qualificació pel Consell Insular obliga l’ajuntament a atorgar la posterior llicència municipal, és a dir, quins aspectes ha de valorar la qualificació i quins ha de tenir en compte la llicència.
- Igualment, estam d’acord amb el Col·legi d’Arquitectes i advertim que a causa de la confosa redacció de l’article 34, es podria produir una exoneració a favor de qualsevol administració, entitat o empresa pública de la qualificació, sense informe del Consell Insular o l’ajuntament corresponent.

- Finalment, l'article 35.3 conté un concepte ampli de caducitat de la llicència que, per exemple, no preveu l'existència d'un mecanisme de caducitat de la qualificació en cas de canvi de planejament o aprovació d'una delimitació d'àrea protegida. D'altra banda, el precepte contradiu el que disposa l'article 206, ja que si es produeix un incompliment de les condicions establertes en la llicència o qualificació urbanística (supòsit de la lletra a)) ens trobarem davant un cas d'obres o usos executats al marge de llicència o títol administratiu suficient, que és el supòsit previst en l'article 206.2. Per tant, se'ls hauria d'aplicar les mesures de reacció previstes en aquest article però no la caducitat de la llicència, que implica una extinció radical. En qualsevol cas ens sembla un tant desproporcionat que l'incompliment de les condicions establertes tengui, com a conseqüència, la caducitat de la llicència.

1.2.2.2. Pel que fa al **règim del sòl urbà i urbanitzable** (subsecció 2a, articles 36 al 41), creim, d'acord amb el professor Blasco, que la regulació resulta raonable. Tot i que amb caràcter general hi manquen mesures de recuperació urbana i mediambiental, que ens semblen essencials en una llei urbanística i amb més raó en una comunitat amb tants d'espais urbans degradats com la nostra. Hem de fer, a més, algunes observacions addicionals:

- Amb relació a l'article 37, opinam que la descripció de la posició jurídica dels propietaris del sòl urbanitzable amb ordenació detallada està feta fonamentalment des de la perspectiva dels deures dels propietaris del sòl i no tant dels seus drets (només apareixien en la lletra c) de l'apartat 1). Suggerim, per tant, que es defineixi amb precisió quins són aquests drets, tot desenvolupant, per exemple, el contingut del núm. 1 lletra c).

- Pel que fa a l'article 39.1, entenem que s'hauria de cercar un sistema en el qual el repartiment de la superfície destinada a sistemes generals s'adscriu no a un sol sector (el que tinguí un aprofitament mitjà més alt) sinó a tots, atès que precisament un sistema general beneficia per definició tots els ciutadans amb independència del sector on es trobin.
- S'haurien d'establir com i per qui s'han d'aplicar els coeficients correctors d'ús i tipologies de l'aprofitament mitjà corresponents a cada àrea de repartiment, previstos en l'article 41.

### 1.3. Pel que fa al capítol 3 feim els comentaris següents:

- El termini de tres mesos previst en l'article 42.3 ens sembla insuficient i suggerim que s'ampliï. D'altra banda, la cancel·lació automàtica prevista en el darrer paràgraf d'aquest número ens sembla excessiva.
- El núm. 2 de l'article 46 deixa, segons el nostre parer, excessivament indefinides les dues possibilitats que admet. Amb relació a la reparcel·lació discontinua, creim que l'avantprojecte hauria de fixar algunes condicions o requisits per admetre aquesta important possibilitat. Amb relació a l'exigència que l'àrea reparcel·lable no ha de coincidir amb la unitat d'execució, entenem que no és del tot encertat que es rompi una regla tradicional del dret urbanístic, sense que es fixi un nou criteri sobre el moment en el qual es pot dur a terme.
- Amb relació al núm. 5 de l'article 46, creim que és sorprenent que la majoria de qüestions derivades de l'aprovació del procediment de reparcel·lació siguin considerades com a "qüestions jurídiques civils entre els participants a la reparcel·lació" i, per tant, competència de la jurisdicció civil. Com apunta el professor Blasco, s'ha de tenir en compte que es tractarà sempre d'un acte d'aprovació dictat en definitiva per una

administració pública (encara que a la reparcel·lació voluntària hi hagi una proposta prèvia dels particulars, article 49 núm. 2), sobre el qual fins ara sempre ha estat competent la jurisdicció contenciosa administrativa i que l'anàlisi d'aquestes qüestions requereix coneixements que no solen tenir els jutges i els tribunals civils.

- Segons la lletra e) de l'article 47, s'ha d'adjudicar a l'Administració actuant "l'excés d'aprofitament urbanístic objectiu de la unitat d'execució". Volem advertir que aquesta regla aborda una qüestió decisiva en el camp de l'urbanisme, com és a qui s'atribueixen els excessos d'aprofitament d'uns sectors o unitats sobre altres, i ho fa en un sentit molt concret, adjudicant-los a l'Administració. D'altra banda, la disposició planteja dues qüestions més: d'una banda, què s'ha d'entendre per excés i sobre què es compara per concloure que hi ha un excés; d'altra banda, amb aquesta regla s'incrementen les cessions i, per tant els deures dels propietaris i és convenient que així s'estableixi clarament, tot incorporant la cessió al règim del sòl urbanitzable amb ordenació detallada (article 37) i del sòl urbà no consolidat (article 38.1).

## **2. Al títol II "Ordenació urbanística" (articles 50 al 76):**

Integren aquest títol el capítol 1 "Determinacions legals i reglamentàries" (articles 50 al 54) i el capítol 2, "Planejament urbanístic" (articles 55 al 76), que regula els diferents instruments de planejament. El text estableix un sistema de plans més simplificat que l'actual, fet que es valora com un encert, sense perjudici de les objeccions que es mencionen seguidament:

2.1. Pel que fa a les **determinacions legals i reglamentàries** (capítol 1), aquest CES fa les consideracions següents:

a) La denominació del capítol no es correspon exactament amb el seu contingut. Creim que el capítol no regula les determinacions legals i reglamentàries sinó la seva funció com a criteri amb relació als actes d'edificació, construcció i ús del sòl. Per tant, ens sembla més adient una denominació com "Criteris legals de planejament" o "d'ordenació".

b) L'article 50 tracta les "determinacions legals generals", enteses com a mínims estandarditzats i inderogables que s'han de respectar, independentment de l'existència de planejament urbanístic. Tot i que la previsió ens sembla adequada, creim convenient que en l'article aparegui una definició de determinacions legals generals que permetin als destinataris mesurar l'abast de la seva aplicació i, per tant, de l'eventual responsabilitat en cas d'incompliment.

c) L'article 51 està dedicat a les normes d'aplicació directa. Com en l'article anterior, suggerim que s'inclogui un apartat on es defineixin aquestes normes i el seu abast. D'altra banda, el deure d'harmonitzar les construccions amb els béns del patrimoni històric hauria de concretar-se millor, tot especificant en què consisteix aquesta harmonització.

d) D'acord amb el que afirma el professor Blasco, encara que en l'exposició de motius s'hi diu que les normes urbanístiques generals "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 impressió que fa la lectura de l'article 52 és que es tractarà de vertaders reglaments executius de la llei: pràcticament totes les matèries que han de ser regulades per aquestes normes estan contemplades en l'actualitat pels tres reglaments clàssics de la Llei del sòl (planejament, gestió i disciplina), amb alguna excepció. Per tant, no s'acaba d'entendre per què aquesta futura regulació adoptarà la forma de "norma urbanística general" en lloc que es dictin els corresponents reglaments de desenvolupament, que

també requeriran la forma de decret del Govern. En conclusió, creim que aquestes normes urbanístiques generals haurien de ser els reglaments executius de la llei, dictats pel Govern.

e) La idea d'atribuir una certa potestat reglamentària als consells insulars mitjançant les "Instruccions insulars d'ordenació urbanística" ens sembla, en principi, adequada. Per contra, la idea de donar-los potestat per desenvolupar les normes urbanístiques generals dictades pel Govern (lletres a) i b) de l'article 53.1) pot provocar una excessiva heterogeneïtat de regulacions, que segons el nostre parer s'hauria d'evitar. (Ens remetem, pel que fa a la menció d'exemples que il·lustren aquesta afirmació, a la pàgina 17 de l'informe del professor Blasco).

2.2. Quant al capítol 2, "**Planejament urbanístic**", està estructurat en dues seccions: la secció 1a (articles 55 al 65) exposa la funció i contingut dels diferents instruments d'ordenació. La secció 2a (articles 66 al 76) en regula l'aprovació i efectes, la publicació, la vigència i la innovació.

En general aquest CES fa una valoració positiva del contingut del capítol. La definició dels diferents instruments d'ordenació és clara, com també ho són les disposicions sobre la tramitació del procediment. No obstant això, consideram que el capítol es podria millorar des del punt de vista de la terminologia i de l'estructura.

2.2.1. En el cas de la secció 1a, hem de fer les observacions següents:

- Entenem que si la secció es denomina "**Instruments de planejament**", la ubicació de l'article 55, "Règim de l'exercici de la potestat de planejament" no acaba d'adequar-se al contingut de la secció, ja que no tracta cap instrument de planejament sinó una qüestió distinta.



- Amb relació a l'article 57.3, i d'acord amb el que sosté el professor Blasco, els plans generals municipals haurien d'incloure la cartografia dels camins públics, a causa dels nombrosos problemes que aquesta qüestió genera darrerament. També creim que haurien d'incloure els llocs d'interès històric i artístic i els d'interès natural o mediambiental, amb l'objecte de potenciar el seu caràcter d'ordenació comprensiva de tots els aspectes que afecten el territori que s'ordena. Pel que fa a la lletra g) d'aquesta disposició, la idea que els plans mantinguin les edificabilitats mitjanes i les densitats globals ja existents no ens sembla idònia com a tendència que marca el model urbanístic en el moment actual.
- Pel que fa a l'article 59.2, hem observat que en la regulació dels plans parcials no existeixen previsions sobre la seva execució temporal i creim, d'acord amb el professor Blasco, que s'hauria d'introduir una determinació específica sobre aquesta qüestió, en especial en el supòsit que existeixin diverses unitats d'execució, com s'ha previst per als plans generals en l'article 58.1.1.c).
- En l'article 60.4 hauria de quedar més clar quines determinacions dels plans generals poden modificar els plans especials, ja que l'habilitació per modificar que es fa en aquest nombre és massa genèrica i podria donar lloc a abusos en el futur.\_
- D'acord amb l'anàlisi del professor Blasco de l'article 63, sobre els estàndards urbanístics, creim que la seva regulació és nova respecte de la tradicional en la legislació urbanística i que incrementa alguns dels paràmetres habituals fins ara, la qual cosa és, en principi, positiva. No obstant això, compartim les observacions que es fan al precepte:

- a) En primer lloc, quan es fixen els estàndards de densitat es fa normalment a nivell “macro”, és a dir, per hectàrea, mentre que l’experiència ha demostrat que aquesta fixació se sol evitar en la pràctica a nivell “micro”, és a dir, per parcel·la, amb la qual cosa la densitat real resulta ser molt més alta que la que preveu el pla. Per aquesta raó, el 1993 es va articular un sistema de regulació de les capacitats de població a nivell de parcel·la (Decret 27/1993, substituït pel Decret 2/1996 i es creà la figura dels “índex d’intensitat d’ús” (IIU)). Creim que la llei hauria de donar cobertura legal als IIU, encara que fos amb una referència genèrica, tot obligant els plans a determinar aquests índexs.
- b) En segon lloc, aconsellem que s’arbitrin mecanismes perquè l’estàndard d’edificabilitat computi a nivell de parcel·la.
- c) En tercer lloc, caldria plantejar la possibilitat aplicar alguns dels estàndards principals de la legislació turística (en especial del POOT).
- d) I, finalment, suggerim que s’introdueixin estàndards mediambientals que haurien de recollir els plans.
- Amb relació al sistema de distribució de competències de l’article 65, per a l’aprovació definitiva dels plans d’urbanisme, hem observat que presenta importants novetats respecte del sistema actual. Es decanta, doncs, en un sentit clarament municipalista, en detriment dels consells insulars, en aquesta matèria. Compartim la valoració general positiva que fa el professor Blasco d’aquesta tendència, ja que reforça l’autonomia municipal i agilita el llarg procediment d’aprovació de plans. No obstant això, tal vegada el canvi de sistema resulta massa dràstic ja que els municipis estan sovint pressionats pels interessos privats i es podria cerca una altra alternativa, com per exemple l’atribució als consells insulars de l’aprovació definitiva de qualsevol modificació o revisió del pla

general municipal tot deixant als municipis l'aprovació del planejament de desenvolupament, que inclogui els plans especials. D'altra banda, la fórmula que preveu l'avantprojecte pot generar problemes de procediment si un mateix pla general conté alhora l'ordenació estructural i l'ordenació detallada del sòl urbà i part de l'urbanitzable. Finalment, l'exigència d'informe previ del Consell Insular per a l'aprovació definitiva pel municipi dels estudis de detall no ens sembla raonable, atès que no s'exigeix en l'actualitat a causa de l'abast limitat d'aquests instruments de planejament.

2.2.2. Pel que fa a la secció 2a, "**aprovació i efectes; publicació; vigència i innovació dels instruments de planejament**", ens sembla que no hi ha manca de concordança entre el títol de la secció i el seu contingut, però entenem que l'estructura hauria de ser més clara, amb referències a cadascuna de les seves parts. En aquest sentit, s'hauria d'atendre de manera especial l'aprovació (articles 66 al 72), que té diferents fases (aprovació inicial, tramitació, aprovació definitiva, efectes) que s'haurien de distingir estructuralment per a un millor enteniment de la norma.

A part d'aquesta qüestió, volem posar de manifest, com ja ha fet el Col·legi d'Arquitectes, que l'article 72, en concordança amb la disposició addicional 6a crea una certa confusió amb relació al règim aplicable als edificis existents i ens remetem a les consideracions que fa el seu informe sobre la qüestió.

Pel que fa a l'article 75, ens sembla encertat el que afirma l'informe del professor Blasco i en aquest sentit ratifiquem que resulta excessiu qualificar de fora d'ordenació les edificacions fetes anteriorment que no s'adeqüin a les disposicions de l'avantprojecte (núm. 1 de l'article) encara que sigui en els termes del pla de què es tracti.

Quant a la suspensió del planejament (article 76), ens sembla que és regulada d'una manera molt minsa, ja que es vincula tan sols al supòsit del núm. 1 lletra c) i a més la suspensió queda definida de manera molt indeterminada (per exemple, no s'estableix cap termini per dictar les normes substantives d'ordenació aplicables transitòriament).

### **3. Al títol III “Instruments d'intervenció en el mercat del sòl” (articles 77 al 95):**

Aquest títol està format per tres capítols. El capítol 1 (articles 77 al 85) es dedica als patrimonis públics de sòl. El capítol 2 (articles 86 al 88) als drets de superfície i el capítol 3 (articles 89 al 95) als drets de tempteig i retracte.

3.1. Els **patrimonis públics de sòl** (capítol 1) constitueixen un mecanisme de correcció de la llei de l'oferta i la demanda del mercat de solars, com a resposta a l'erosió del sistema legal provocat per la manca de regulació efectiva del mercat, la presència escassa de sòl apte per a l'edificació i el ritme excessivament lent del procediment de planejament.

Aquesta mesura s'aplica en dret urbanístic des de la dècada dels anys setanta i la seva previsió a l'avantprojecte no suposa cap novetat transcendent. Aquest CES fa emperò, les consideracions següents:

a) Atesa la vocació del text de codi que contengui la regulació integral de la matèria, és convenient que s'inclouï en aquest capítol una definició de patrimonis públics de sòl i la seva finalitat genèrica, a banda dels fins concrets a què es refereixen les lletres a) a e) del núm. 1 de l'article 77.

b) És necessari advertir que no s'inclouen criteris objectius perquè els consells insulars i municipis delimitin, al marge dels plans, superfícies de

terreny per establir reserves de sòl. Aquesta manca de referents objectius pot donar lloc a abusos que només es podrien resoldre per la via judicial.

c) En la línia mantenguda pel professor Blasco, suggerim que la constitució del patrimoni autonòmic del sòl (article 77.3) també pugui ser proposada pel conseller competent en matèria de medi ambient i per aquell de qui depengui la Direcció General de Patrimoni. Igualment, entenem que no és proporcionat que les reserves de sòl rústic de possible incorporació al patrimoni públic del sòl (article 81) puguin fer-se no només en els plans generals, sinó també mitjançant el procediment de delimitació de les unitats d'execució, que és molt més simple i no té el caràcter normatiu del planejament.

3.2. El capítol 2 estableix la possibilitat que els ens públics adquireixin un **dret de superfície** sobre “terrenys de la seva propietat o integrants del patrimoni públic del sòl”, tot i que en la mesura que aquest dret és transmissible en general (paràgraf II de l'article 86), la possibilitat d'adquisició també s'estén a subjectes particulars. Aquest CES considera que:

a) La distinció entre terrenys de propietat de l'Administració i els integrants del patrimoni públic no té gaire sentit, ja que si un terreny és de patrimoni públic és de la seva propietat.

b) Com en el capítol anterior, seria necessari que s'establís una definició del contingut del dret de superfície. En aquest sentit, esmentam la Llei 22/2001, de 31 de desembre de regulació dels drets de superfície, servitud i adquisició voluntària o preferent de Catalunya, que el defineix (article 1) com aquell “dret real limitat sobre una finca aliena que atribueix temporalment la propietat de les construccions o plantacions incloses en ella. En virtut del dret de superfície es manté la separació entre la propietat del que es

construeix o es planta i la del sòl en el qual s'efectua la construcció o plantació”.

c) S'hauria de fer un esforç per concordar les disposicions de l'avantprojecte amb la Llei 6/2001, d'11 d'abril, del patrimoni de la comunitat autònoma (BOIB núm. 49, de 24 d'abril).

3.3. Pel que fa als **drets de tempteig i retracte**, regulats en el capítol 3, hem de repetir el que hem dit sobre els capítols 1 i 2: s'hauria d'establir una definició del contingut del dret i dels subjectes que el poden exercitar. En aquest sentit, cal recordar que el dret de tempteig atorga al seu titular la facultat d'adquisició preferent, en les alienacions a títol onerosos en les quals el titular del dret pugui realitzar o donar la contraprestació a la qual s'ha compromès la persona que adquireix. A més, el dret de tempteig implica el dret de retracte que possibilita en determinats casos fer enrere la transmissió quan ja s'ha produït.

Com indica el professor Blasco, els articles 89 i 90 posen de manifest un intens intervencionisme per part de l'Administració, que alhora resulta imprecís i indeterminat si es té en compte la incidència del tempteig i retracte en els drets dels propietaris.

#### **4. Al títol IV “Execució del planejament d'ordenació urbanística” (articles 96 al 172):**

Aquest títol presenta una gran complexitat estructural. Està format per 7 capítols, dividits alhora en diferents seccions, que regulen aquesta fase del planejament.

Com posa de manifest l'informe del professor Blasco, en l'esquema que segueix el títol es mesclen els sistemes tradicionals -com el sistema privat de compensació amb els sistemes públics de cooperació i expropiació- amb el sistema de l'anomenat "agent urbanitzador" que han seguit les legislacions autonòmiques més recents. Amb caràcter general, en sòl urbanitzable i urbà no consolidat es dóna preferència als sistemes de gestió privada (anomenats de concert): sistema de compensació (amb la variant de societat mercantil) i el sistema d'adjudicatari seleccionat en competència pública (l'"agent urbanitzador"). Aquesta previsió resulta lògica, ja que és necessari fomentar el fet que siguin els particulars interessats qui posin en funcionament les tasques materials d'execució del pla (urbanització i parcel·lació) i donar-los suport. Només quan aquests fallen és quan han d'entrar en joc els sistemes d'execució pública, com el de cooperació o el d'expropiació: el primer quan s'hagi de substituir qualsevol sistema de gestió provada (article 120.3) i el segon amb caràcter excepcional (article 120.5).

4.1. El **capítol 1, "Disposicions generals"** (articles 96 al 115) està format per cinc seccions.

4.1.1. La secció 1a (articles 96 al 103) es denomina "**Execució**". Aquest CES considera que la secció es podria millorar des del punt de vista de la terminologia. Sobre aquesta qüestió feim els suggeriments següents:

a) Entenem que si el títol es denomina "Execució del planejament" i en els diferents capítols es regulen els diversos aspectes d'aquesta fase, no resulta coherent donar la mateixa denominació al conjunt del títol que a una secció d'un capítol.

b) L'article 96, denominat "Esferes d'actuació pública i privada" regula l'abast de l'activitat de les administracions en matèria d'execució. Entenem que la denominació respon al fet que el núm. 2 de l'article disposa que aquesta

activitat “podrà desenvolupar-se en règim públic o privat de gestió”. Tot i això entenem que la denominació s’hauria de modificar per adequar-la al contingut de l’article.

4.1.2. La secció 2a (articles 104 i 105) regula **“l’organització i ordre del desenvolupament de l’execució”**. Es tracta de normes sobre procediment i no creim necessari fer cap comentari sobre aquesta qüestió.

4.1.3. La secció 3a (articles 106 al 111) es refereix a les diferents **“formes de gestió de l’activitat administrativa d’execució”**. Es tracta la gestió pròpia i cooperativa, les gerències urbanístiques, els convenis interadministratius de col·laboració, els consorcis urbanístics, la delegació de competències i els convenis urbanístics d’execució. El CES fa sobre aquest tema dues observacions de caràcter formal.

a) Consideram que s’haurien d’incloure referències normatives sobre la gestió de serveis públics com els articles 79 i següents de la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local i els articles 154 i següents de la Llei de contractes de les administracions públiques (Reial decret legislatiu 2/2000, de 16 de juny, pel qual s’aprova el text refós de la llei).

b) La delegació de competències es produeix sempre entre subjectes i per tant no és necessari que es parli de “delegació intersubjectiva” (article 110).

Quant al fons, compartim l’opinió del professor Blasco, amb relació a la lletra b) del núm. 2 de l’article 111. Aquesta disposició admet que els convenis urbanístics entre l’Administració i els particulars poden ser una manera de gestió urbanística que substitueixi de fet la tramitació del procediment de parcel·lació. Suggerim que per evitar abusos o fraus en la utilització de convenis com a substituïtors de la reparcel·lació s’hauria de precisar en quins supòsits es pot fer així i anar més enllà de la submissió als requisits de



transparència i publicitat del núm. 3. Per tant, entenem que l'avantprojecte hauria de fer una regulació més completa d'aquesta qüestió.

4.1.4. La secció 4a (articles 112 i 113) preveu “**els pressuposts de l'activitat d'execució**”. Creim que aquesta secció no està ben ubicada i que resultaria més lògic que aparegués com a secció primera. A més, hem de recordar que l'execució pressuposa, a banda de l'existència d'un instrument de planejament, de la delimitació de la unitat territorial a la qual es refereix l'execució, i l'aprovació dels projectes d'urbanització corresponents, l'elecció del sistema més adient d'execució (expropiació, cooperació, compensació). Tot i que cadascun d'aquests elements es regulen separatament als capítols següents creim que resulta més clar mencionar-los en el seu conjunt si hi ha una secció que així ho preveu.

4.1.5. La secció 5a (articles 114 i 115), dedicada als “**projectes, obres i càrregues d'urbanització**” ens sembla adequat tant des del punt de vista formal com de contingut.

4.2. El capítol 2 (articles 116 al 118) regula les “**unitats d'execució**”. Tot i que el contingut del capítol ens sembla adient, entenem que s'hauria d'incloure una disposició introductòria on es fes referència al concepte i a la raó de ser de les unitats d'execució. A més, com indica el professor Blasco en el seu informe, el requisit que les unitats d'execució incloguin “els sòls dotacionals precisos per a la coherència de la urbanització” (article 116.1) ens sembla insuficient, ja que la unitat d'execució pot tenir magnífiques dotacions públiques però això no implica que es produeixi la justa distribució de beneficis i càrregues, que és un dels principis essencials de l'ordenació urbanística. Per aquesta raó, suggerim que l'avantprojecte reculli de manera expressa el requisit tradicional que la unitat d'execució faci possible la distribució equitativa de beneficis i càrregues derivats de la nova ordenació.

4.3 El capítol 3 (articles 119 al 121) s'ocupa dels diferents “**sistemes d'actuació**”. D'altra banda, el capítol 4 (articles 122 al 136) regula el “**règim d'execució privada de les actuacions urbanitzadores**” i el capítol 5 (articles 137 al 155) tracta el “**règim d'execució pública de les actuacions**”.

Aquest CES creu convenient fer un comentari conjunt per als tres capítols:

a) Des del punt de vista de la terminologia, entenem que la menció als “sistemes d'actuació” no és correcta, ja que el que es regulen són sistemes d'execució del planejament. Hem observat, a més, que a vegades es parla de “formes d'actuació”. Com hem comentat abans, creim que el llenguatge urbanístic té una complexitat intrínseca que no cal augmentar gratuïtament.

b) Creim que els tres capítols es poden millorar en la sistemàtica de manera notable. Sense qüestionar la distinció dels àmbits públic i privat com a context de l'execució del planejament, creim que la definició i classes dels diferents sistemes d'execució haurien de quedar més clares. En aquest sentit, proposam que en l'article 119, núm. 2 es distingeixi nítidament que hi ha tres sistemes: la compensació, la cooperació i l'expropiació i que es regulin en els articles del capítol 3 i en els capítols següents les característiques i procediments de cada sistema en funció de l'àmbit en què es produeix l'execució.

c)- D'altra banda, creim que si s'ha fet referència prèviament a les formes de gestió en general (secció 3a del capítol 1), no resulta sistemàticament correcte que es faci ara una previsió concreta amb relació al sistema d'expropiació. Entenem que aquesta qüestió hauria de preveure's en el capítol 1 o, en tot cas, arbitrar les concordances oportunes entre les disposicions.

Pel que fa a disposicions concretes d'aquest capítol, subscrivim els comentaris del professor Blasco i en aquest sentit feim les observacions següents:

- El sistema de consulta prèvia preceptiva que preveu l'article 124 tendeix a obstaculitzar el dret a promoure la transformació del sòl urbanitzable que estableix la Llei estatal 6/1998. A més, si el Pla general ja ha classificat els terrenys com a urbanitzables i pot haver programat la seva execució temporal per sectors, resulta segons el nostre parer excessiu donar-li una altra vegada a l'Administració l'oportunitat de decidir en aquest moment si el procediment urbanístic segueix o no. En qualsevol cas, aquesta possibilitat hauria de ser excepcional i creim, en general, que la redacció del precepte hauria de ser més clara i determinada.
- Els articles 126 al 128 recullen el sistema de compensació i introdueixen importants novetats, com la possibilitat que una societat mercantil i no només la Junta de Compensació gestioni l'activitat d'execució o el fet que el procediment pugui incloure el projecte d'aprovació del Pla parcial (article 123.1.c)), amb la qual cosa se superposen les fases d'aprovació del planejament de detall i execució (en la seva etapa inicial). No obstant això, no recull el sistema d'"execució forçosa", que és un sistema de compensació corregit, en el qual es permet que l'Administració actuï per rompre les situacions de bloqueig produïdes a la Junta mitjançant la presa de la seva majoria.
- La possibilitat que en el sistema de concert amb adjudicatari de l'execució la iniciativa prevista en l'article 129.1 pugui incloure "projecte de modificació o millora del planejament en vigor" suposa poder modificar el pla en fase d'execució i obliga que se segueixi el procediment previst per a l'aprovació del pla presentat (article 103.3). Aquesta possibilitat té com a inconvenients que suposa un retard previsible de la ràpida

execució del pla i deixa en inferioritat de condicions la resta d'alternatives que es presentin, ja que han de limitar-se a les proposicions jurídiques i econòmiques (article 130.2) que no inclouen possibilitats de modificar el planejament (article 129.4).

- L'article 133 regula les relacions entre l'agent urbanitzador i els propietaris. La posició dels propietaris que decideixin no cooperar amb l'agent urbanitzador en l'execució del planejament és un tema essencial per al funcionament del sistema. En aquest sentit, el núm. 1 de l'article mencionat estableix que els propietaris poden renunciar a la cooperació tot sol·licitant l'expropiació dels seus terrenys abans de l'acord d'adjudicació de l'execució. Volem advertir que el fet de renúncia els pot resultar més favorable, tot atenent a l'aplicació dels articles 28.1 i 27.2 de la Llei 6/1998.
- L'article 144.1 admet la possibilitat que el sistema d'expropiació s'utilitzi no només per a la totalitat de la unitat d'execució sinó també per a part dels béns i drets. Aquesta possibilitat no encaixa amb la consideració clàssica que l'execució dels plans s'ha de fer per unitats d'execució senceres, sostinguda, per exemple, en l'article 97.1 c) de l'avantprojecte.
- 

4.6. El capítol 6 (articles 156 al 164), dedicat a "**altres formes d'execució**" tracta l'execució mitjançant obres públiques ordinàries (secció 1a, article 156), l'execució en àrees de gestió integrada (secció 2a, articles 157 al 159) i l'execució en actuacions edificatòries (secció 3a, articles 160 al 164). No es tracta, doncs, de la previsió de nous sistemes d'execució sinó que l'especialitat se centra en la circumstància en què es produeix aquesta execució. Una vegada més, hem d'advocar per la claredat i la sistemàtica d'una norma de la magnitud i complexitat d'aquesta.

Com a exemple de complexitat procedimental hem de mencionar el que preveuen els articles 162 i 163, per a l'execució del procediment "mitjançant la substitució per incompliment del deure d'edificar", tal i com indica el professor Blasco. Si és a instància de l'interessat, (article 162. 3 i 4), el particular sol·licitant està obligat a acompanyar la sol·licitud de memòries, avantprojectes d'obra, constitució de garanties i compromisos de cessió del seu projecte al futur adjudicatari del concurs. Per contra, seria molt més senzill si en la primera fase l'Administració es limitàs a constatar i a declarar la situació d'incompliment del deure d'edificar pel propietari dels terrenys i a continuació es convocàs el concurs corresponent, tot obligant aleshores l'adjudicatari a presentar els diversos projectes i garanties.

4.7. Finalment, el capítol 7 (articles 165 al 172) regula la "**conservació d'obres i construccions**" i s'estructura en dues seccions: la 1a dedicada a les "obres d'urbanització" (articles 165 i 166) i la 2a a les "obres d'edificació en béns immobles en general" (articles 167 al 172).

4.7.1. Pel que fa a la secció 1a, entenem que l'article 165, que regula el "deure de conservació de les obres d'urbanització", necessita millorar la seva redacció i sistemàtica, de manera que determini amb claredat quins subjectes tenen quins deures, en quins casos els tenen i en quins n'estan exempts.

D'altra banda, l'article 166 conté una regulació molt minsa sobre una qüestió prou important a les nostres illes, ja que han estat constants els problemes amb relació a la recepció de les urbanitzacions executades. Tot i que ja es va dictar el Decret 38/1987, de 4 de juny, pel qual es regula la recepció d'urbanització per part dels ajuntaments, creim que a la llei s'hauria de tractar aquesta qüestió, per reconèixer d'una banda el deure de l'Administració de recepcionar la urbanització si està correctament executada i de no fer-ho si no ho està, tot establint un procediment adequat per fer-ho.

Aprofitam l'avinentsa per suggerir que s'aclareixi si el Decret 38/1987 segueix en vigor.

En el núm. 2 d'aquest article s'estableix que "la recepció definitiva, quan en ella s'hagin observat deficiències...." Creim que seria més adient que si hi ha deficiències no es parli de recepció "definitiva" sinó "provisional".

Finalment, pel que fa al núm. 6 entenem que s'hauria de preveure algun sistema per a la recepció d'obres d'urbanitzacions ja realitzades amb anterioritat a l'entrada en vigor de la llei.

4.7.2. Amb relació a la secció 2a, hem de subscriure el que acabam de comentar sobre l'article 165, sobre el "deure de conservació i rehabilitació" .

D'altra banda, creim que el tractament que fa l'article 167 de les ordres d'execució d'obres de conservació és massa esquemàtic; també suggerim que s'habilitin expressament els ajuntaments perquè si és el cas puguin dictar ordres que obliguin els propietaris dels establiments públics a harmonitzar els anuncis, rètols i la resta d'elements de les façanes o que siguin visibles des de la via pública, encara que no estiguin prevists en els plans.

Finalment i pel que fa a la gestió de les àrees de reconversió territorial, s'ha de tenir en compte què implica l'aprovació d'un Pla especial (article 171.1 *in fine*), que s'haurà d'executar amb les obres d'urbanització corresponents. En canvi, el núm. 3 de l'article 171 estableix que aquesta gestió pot adoptar "qualsevol de les formes previstes en aquesta llei". No entenem que la lletra b) permeti adjudicar directament les obres d'execució del Pla particular que va tenir la iniciativa, ja que això contradiu el sistema general d'execució de plans.

## **5. Al títol V “Expropiació forçosa per raó urbanística” (articles 173 al 181):**

Aquest títol regula l'activitat d'expropiació de l'Administració, entesa com a potestat sobre els particulars per protegir un interès general que és qualificat per l'Administració i que es considera superior als interessos dels administrats. Es tracta, doncs, de quelcom diferent dels sistemes d'execució del planejament. En el títol es fa referència als supòsits i al procediment d'expropiació en l'àmbit urbanístic. Suggerim, atès que es tracta de la previsió concreta per a un àmbit determinat, d'una matèria ja regulada amb caràcter general, que es faci menció a aquesta regulació (Llei estatal de 16 de desembre de 1954 i el Reglament de desenvolupament, aprovat mitjançant decret de 26 d'abril de 1957).

## **6. Al títol VI, “Disciplina urbanística” (articles 182 al 240):**

Aquest títol és, com el títol IV, prou extens i d'estructura complexa. Està format per 6 capítols, dividits en seccions i subseccions. Les disposicions que conté substituirien la regulació sobre disciplina urbanística, continguda a la llei autonòmica sobre la matèria (Llei 10/1990, de 23 d'octubre, de disciplina urbanística), a causa de la derogació que preveu la disposició derogatòria única de l'avantprojecte. Aquest fet respon a la vocació de codi integral sobre urbanisme que, com hem dit, no s'aconsegueix plenament.

No obstant això, aquest CES fa una valoració positiva d'algunes de les novetats introduïdes com són ara:

- La previsió de crear un consorci insular per a l'exercici de les competències de disciplina urbanística (article 182).

- L'obligatorietat de l'exercici de les competències repressives per part de les administracions públiques (article 183.3).
- La detallada regulació de les actuacions inspectores (capítol II).
- La integració procedimental entre les llicències i les autoritzacions concurrents i la llicència urbanística (article 191, entre altres).
- La figura de la rehabilitació de les llicències caducades (article 197.4 i 5).
- La possibilitat d'imposar multes coercitives per aconseguir el compliment efectiu de les mesures de suspensió d'obres o la prohibició provisional d'usos.
- La diferenciació entre el procediment de protecció i restabliment de la legalitat urbanística –que pot dur a la demolició- respecte del procediment sancionador- que té com a resultat una multa- (articles 211.1 i 218).
- L'establiment dels administradors de l'empresa com a responsables subsidiaris de les persones jurídiques (article 225.2).
- La simplificació del sistema de determinació de les multes i altres sancions (article 234).
- La concurrència d'infraccions, sancions i procediments (article 228 i sq.).

6.1. El capítol 1, titulat “**Disposicions generals**” (articles 182 al 184), regula les competències dels municipis i dels consells insulars en matèria de disciplina urbanística, les potestats administratives i els pressuposts d'aquesta activitat i el deure de col·laboració en les funcions que implica la disciplina urbanística. Sobre la qüestió aquest CES considera el següent:

a) L'article 182 es refereix, segons acabam de dir, a les competències dels municipis i dels consells insulars. La denominació “funcions de disciplina urbanística” no ens sembla del tot adient i per aquesta raó suggerim que s'inclouï la menció als ens esmentats. D'altra banda, en l'article s'haurien d'incloure les corresponents concordances amb la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local (article 25, núm. 2 lletra d)) i la Llei 2/2001, de 7 de



març, d'atribució de competències als consells insulars en matèria d'ordenació del territori. Finalment, suggerim que a banda de l'existència del consorci insular que preveu el núm. 2 per a l'exercici de les potestats de disciplina urbanística s'inclogui la possibilitat que existeixin mancomunitats municipals amb la mateixa finalitat.

b) Aquest CES considera que el terme *declaració d'interès supramunicipal* de les funcions de control, inspecció, protecció i sanció (articles 183, núm. 4) resulta innecessària, ja que aquestes funcions s'entenen delegades en virtut de la Llei 2/2001. No obstant això, creim oportú que es faci la concordança amb aquesta llei i en especial amb el seu article 4.

6.2. El capítol 2 (articles 185 al 187) està dedicat a la **funció inspectora**. Reprodueix, tot i que no literalment, el contingut dels articles 20 al 24 de la Llei 2/2001. Entenem que el núm. 2 de l'article 185 reitera el que disposa l'article 182 i que per tant resulta prescindible. D'altra banda, suggerim que es permeti als municipis de menys de 10.000 habitants que puguin constituir una unitat administrativa destinada a la funció inspectora i no que hagin d'exercir necessàriament aquesta funció mitjançant el Consell o amb la seva col·laboració.

6.3. El capítol 3 (articles 188 al 204) regula el "**control preventiu de les activitats i els actes objecte de l'ordenació urbanística**". Aquest capítol està format per tres seccions, precedides d'un article introductori, denominat "Règim de control de les activitats i els actes regulats per l'ordenació urbanística"(article 188), que estableix la regla general de control previ de la legalitat urbanística a través del sistema de llicències i autoritzacions.

6.3.1. La secció 1a (articles 189 al 202), dedicada a les "**llicències urbanístiques**", regula els principis comuns a les llicències (subsecció 1a,

articles 189 al 193), i les llicències d'obres (subsecció 2a, articles 194 al 199) i d'ocupació, ús, obertura i funcionament (subsecció 3a, articles 200 al 202).

6.3.1.1. Pel que fa als principis comuns a les llicències (subsecció 1a), es fa referència, una vegada més, a la competència dels municipis per controlar els actes, activitats i operacions sotmesos a llicència i per atorgar-les. Aquesta competència ja està reconeguda de manera implícita en la Llei de bases de règim local (article 25, núm. 2, lletra d), competència en matèria "d'ordenació, gestió executió i disciplina urbanística") com també en altres parts de l'avantprojecte. Hem de comentar que per millorar la sistemàtica d'un text legal d'aquesta extensió, com a mínim s'haurien de concordar els seus articles amb aquestes disposicions. Igualment, creim que la regulació les competències es podria recollir d'una manera més simple i més adequada des del punt de vista de la sistemàtica.

D'altra banda, i sense perjudici que existeix un procediment específic per a l'atorgament de les llicències d'obra (article 195), no ens sembla encertat que l'article 190 faci una remissió a la regulació del procediment per atorgar llicències urbanístiques a les ordenances que aprovin els municipis, ja que això implica que en cada municipi existeixi un procediment distint i, per tant, s'augmenta innecessàriament la complexitat de l'ordenament urbanístic.

El núm. 2 de l'article 190 suprimeix la denúncia de la mora davant el Consell Insular i la seva subrogació en la competència municipal. La introducció d'aquesta novetat reforça l'autonomia municipal però en cas de silenci positiu i tot atenent el que disposa l'article 192.1 és possible que molts de sol·licitants prefereixin que es mantengui la possibilitat d'acudir al Consell Insular per obtenir una resolució expressa. Per tant, suggerim el manteniment d'aquesta possibilitat amb caràcter facultatiu.

Finalment ens sembla, d'acord amb les apreciacions del professor Blasco, que el règim de l'article 192.2. per a les llicències que resultin "sobrevengudament disconformes amb l'ordenació del territori" és inadequat. El precepte obliga a suspendre les obres i a revocar la llicència –fins i tot si manca una petita part per a la conclusió-. Tot i que a continuació es diu que en el seu cas es determinaran els terminis i les condicions perquè les obres puguin ser acabades, el precepte estableix clarament la revocació de la llicència, la qual cosa suposaria la demolició del construït i la indemnització per danys i perjudicis. Aquesta conseqüència es matisa amb la possibilitat que els nous plans declarin aplicable al cas el règim dels edificis fora d'ordenació. Aquest sistema no ve imposat per la legislació estatal del sòl, ja que la Llei 6/1998 estableix en el seu article 42.2 que en aquests casos si l'edificació ja s'hagués iniciat l'Administració **podrà** modificar o revocar la llicència. Creim que seria més adequat que es mantengués el caràcter opcional de la llei estatal. D'aquesta manera en determinats casos de disconformitat greu es podrien suspendre les obres i posteriorment revocar les llicències i en la resta de casos hauria de ser el municipi qui determinàs la gravetat de la contradicció i en el seu cas, la revocació de la llicència.

6.3.1.2. La subsecció 2a inclou les disposicions de la Llei de disciplina urbanística sobre les llicències d'obres i introdueix mesures d'agilització (article 198) sobre les quals feim una valoració positiva. Recordem l'avantprojecte preveu la derogació d'aquesta norma.

- Pel que fa a l'article 195, hem observat que el núm. 1 b) obliga al particular a aportar a l'inici del procediment, no només les autoritzacions prèvies exigibles sinó també les "concurrents" amb la llicència que se sol·licita. Això obligarà els particulars a fer un pelegrinatge per les administracions i creim que s'hauria d'articular d'una altra manera. A més, suggerim que en el núm. 2 b) es reculli amb claredat que en el procediment d'atorgament de llicències és necessari l'informe dels

tècnics (arquitecte o arquitecte tècnic) de l'ajuntament respectiu. Finalment, la remissió del termini a allò que estableixin les ordenances municipals suposa introduir un factor de gran complexitat, encara que hi hagi un límit màxim. Advocam perquè aquestes qüestions procedimentals es regulin de forma unitària, amb una norma comuna per a tota la comunitat.

- Amb relació a l'article 197.2 a), suggerim que s'inclogui el supòsit del silenci positiu, atès que no es preveu la possibilitat que l'any de termini comenci a comptar a partir del moment en què s'obtingui la llicència per aquest sistema. Creim que en el núm. 3 de l'article seria convenient que s'establís un límit al nombre de pròrrogues que pot atorgar l'Administració per iniciar obres.
- Volem advertir, pel que fa l'article 198, que la possibilitat d'atorgar llicències parcials té riscos evidents, com que a la seva empara es realitzi la totalitat de l'obra o es deixin estructures inacabades durant molt de temps.

6.3.1.3. Com en el cas anterior, en la subsecció 3a es recullen essencialment les disposicions de la Llei de disciplina urbanística pel que fa a les llicències d'ocupació, ús, obertura i funcionament.

6.3.2. La secció 2a del capítol 3 (article 203) estableix el règim d'autorització d'obres, usos o instal·lacions provisionals o temporals "quan no haguessin de dificultar l'execució dels instruments d'ordenació del territori i els plans urbanístics...". Aquest CES considera sobre aquest respecte que per evitar eventuais arbitrietats, s'haurien d'incloure elements objectius per fer una valoració ajustada d'aquest extrem.

A més, atesa la fragilitat del sòl rústic creim que seria adient excloure la possibilitat de fer obres i instal·lacions provisionals en aquest tipus de sòl, ja que existeix el perill que la provisionalitat acabi sent definitiva.

6.3.3. Pel que fa a la secció 3a, (article 204) preveu la substitució de la llicència pel tràmit de consulta entre administracions, i en determinats casos. No obstant això, en el núm. 1 s'estableix que el tràmit de consulta substituirà "la llicència d'obres i qualssevol altres municipals". Creim que s'hauria de fer un esforç per oferir un text el més coherent possible i que en concret s'hauria de distingir amb claredat quines llicències es veuen afectades per aquest article. D'altra banda, s'hauria d'indicar si és exigible la llicència per a les obres promogudes per altres administracions no incloses en el núm. 1.

6.4. El capítol 4 està format per un sol article, el 205, dedicat al "**règim de l'ordre d'execució**". Aquesta disposició inclou el contingut i desenvolupa els articles 10 al 12 de la Llei 10/1990, de 23 d'octubre, de disciplina urbanística, la derogació de la qual preveu l'avantprojecte.

Estam d'acord amb el professor Blasco quan afirma que la regulació de les ordres d'execució millora sensiblement la regulació actual de la Llei de disciplina urbanística, tot i que hem de qüestionar la necessitat que s'expropiï l'immoble si s'incompleix l'ordre d'execució per raons de proporcionalitat (per exemple, es podria expropiar un immoble davant l'incompliment d'una ordre de reparació d'un balcó).

6.5. El capítol 5, "**Protecció de la legalitat urbanística**" (articles 206 al 219) comprèn 5 seccions que recullen essencialment el contingut del títol IV de la de la Llei de disciplina urbanística, la derogació de la qual preveu l'avantprojecte. EL CES considera amb caràcter general, que el contingut i l'estructura són adequats i per tant en fa una valoració positiva. No obstant això, creim que hi ha alguns aspectes que es podrien millorar:

- L'article 208 preveu l'aplicació d'una mateixa conseqüència –aplicar el sistema de restauració de l'ordre “pertorbat o infringit” de l'article 210- tant per als actes sense llicència o títol administratiu (article 206) com per als que en tinguin (article 207). Entenem que es tracta d'un error, ja que no té sentit que se sol·liciti la legalització, mitjançant la petició de llicència d'un acte que ja és legal. D'altra banda, per als casos d'actuacions il·legals finalitzades, aconsellem que es mantengui un sistema de revisió d'ofici de la llicència il·legal i, en cas d'anul·lació, demolició del que s'hagi construït.

- Amb relació a l'article 211.4 i atesa la rigidesa i lentitud dels plans dels ajuntaments, suggerim que la facultat de demolició prevista en el text correspongui a l'alcalde o a la Comissió de Govern municipal.

- Volem posar de manifest, d'acord amb el que apunta el professor Blasco, que la previsió de l'article 213 sobre la subrogació del Consell Insular en la competència municipal de protecció de la legalitat urbanística, tant amb relació a actuacions amb llicència com sense, contradiria la jurisprudència constitucional reiterada que sosté la idea que quan existeix un acte administratiu municipal de cobertura de les actuacions (com la llicència d'obres), l'Administració de tutela no pot adoptar per si mateixa les mesures de protecció de la legalitat urbanística, sinó que en tot cas, ha d'impugnar la llicència legal davant els tribunals.

6.6. El capítol 6, “**Infraccions i sancions urbanístiques**” (articles 220 al 240) recull, al llarg de les seves nou seccions, el contingut del títol III de la Llei de disciplina urbanística. Subscrivim en aquest cas el que acabam d'afirmar en l'apartat anterior i subscrivim algunes consideracions de l'informe del professor Blasco:

- En primer lloc, s'hauria d'especificar que l'article 221. 2 s'interpreta d'acord amb el que estableix l'article 208, que fixa un límit de 8 anys per reaccionar contra obres o actuacions il·legals acabades, excepte en els casos de l'article 215.5.
- En segon lloc i amb relació als núm. 1 i 4 de l'article 221, la possibilitat d'expropiar terrenys i edificacions o instal·lacions com a mesura sancionadora per infraccions urbanístiques ens sembla desproporcionada amb relació a la gravetat de la situació, encara que el núm. 4 es redueixi a certs supòsits. Per exemple, si hi ha hagut un incompliment de la sanció ferma imposada, com una multa, no és proporcional expropiar sinó més aviat constrènyer el patrimoni, que és la mesura clàssica d'execució d'aquest tipus d'actes administratius. D'altra banda, també ens sembla discutible que l'expropiació vagi acompanyada de la reducció del 25% del valor del que s'expropiï, ja que el fet d'expropiar ja resulta suficientment oneros.
- En tercer lloc, l'article 223.2 paràgraf segon, estableix que en el cas de les infraccions continuades (com són les parcel·lacions il·legals o les infraccions reiterades que no hagin estat sancionades), el termini de prescripció comença a comptar des del cessament de les infraccions. Ens sembla que aquesta previsió fa possible que es deixi indefinidament obert el termini de prescripció d'una infracció administrativa i no ens sembla aconsellable des del punt de vista de la seguretat jurídica.
- En quart lloc, el núm. 1, apartat 2 b) de l'article 225 canvia un criteri tradicional amb relació a les persones responsables de la infracció quan existeix llicència il·legal. Tradicionalment es considera que si es tracta d'una infracció greu són responsables el propietari, el promotor, el constructor, els tècnics directors i també certes autoritats municipals que han votat o informat a favor de l'atorgament de la llicència. En canvi, el

text estableix que el propietari, promotor, constructor i els tècnics directors només són responsables en cas de dol, culpa o negligència greus. Per tant, per sancionar els particulars l'important no és que es tracti d'una infracció greu sinó que en la seva conducta es produeixin circumstàncies subjectives. Des del punt de vista de la culpabilitat aquest nou sistema pot ser més adequat. No obstant això, des d'un punt de vista pràctic complica la situació atès que s'haurà de demostrar en cada cas la concurrència d'aquestes circumstàncies.

D'altra banda, suggerim que es concordin el núm. 1.2 a) i el núm. 4 de l'article 225 atès que ambdós es refereixen a la responsabilitat de les autoritats que atorguin una llicència il·legal.

- I, finalment en cinquè lloc, creim que les parcel·lacions i edificacions sense llicència s'haurien de considerar com a infraccions molt greus.

## 7. A les disposicions addicionals:

- Pel que fa a la disposició addicional segona, ens sembla que el termini establert en el núm. 1 de 50 anys per poder ser considerat nucli rural és excessiu. En el núm. 3, la declaració i delimitació del nucli rural tradicional o preexistent l'hauria de fer l'òrgan del Consell Insular a qual correspongui i no el Ple, atès que, per exemple, l'aprovació definitiva dels plans urbanístics municipals no correspon al Ple sinó a la Comissió Insular d'Urbanisme.
- Pel que fa a la disposició addicional quarta, en l'apartat b) sembla que hi ha un problema de traducció, ja que la versió castellana diu que "*hayan transcurrido cuando menos 20 años desde la última segregación*" i en el text es parla de què "hagin transcorregut **menys** de vint anys". En qualsevol cas, l'establiment d'un mínim de 20 anys entre una segregació



produïda en una transmissió *mortis causa* i la següent ens sembla excessiu ja que es penalitzen o discriminen, segons la nostra opinió sense justificació, les segregacions que es puguin produir per aquesta raó en un termini inferior.

- Finalment i pel que fa a la disposició addicional sisena, en el núm. 2, la remissió a les normes urbanístiques generals i després a les instruccions insulars d'ordenació urbanística provoquen, com ja hem dit, una complexitat innecessària. Per tant, suggerim que el règim dels edificis fora d'ordenació hauria de fer-se amb caràcter general en els reglaments del Govern. D'altra banda, encara que la regulació substantiva que fa aquesta disposició dels edificis fora d'ordenació s'aplica només en defecte de les normes i instruccions esmentades, creim que no és adient que en els edificis que siguin totalment o majoritàriament incompatibles amb el planejament en vigor es permetin obres de consolidació, encara que sigui parcialment i de manera excepcional (regla 1a b)).

#### **8. A les disposicions transitòries:**

- D'acord amb les consideracions del professor Blasco, creim que l'excepció del núm. 2 a) de la disposició transitòria primera és perillosa perquè pot donar lloc a la presentació en massa de sol·licituds de llicència en terrenys de sòl rústic que no compleixin els requisits generals de la llei. Per tant, suggerim la seva supressió.
- Pel que fa a la disposició transitòria quarta, d'una banda, advocam perquè es concordi amb les disposicions transitòries segons, núm. 1 i sisena. D'altra banda, insistim en la manca de viabilitat pràctica que suposa la previsió de procediments que multipliquen els tràmits burocràtics innecessaris, com el que es preveu en aquest núm. A més, el

núm. 2 estableix que si no es presenta la documentació que s'indica això determinarà la caducitat del pla corresponent. Creim que aquesta previsió no s'adequa al principi de proporcionalitat i per tant suggerim la seva revisió.

## 9. A les disposicions finals:

Aquest CES considera, finalment, que l'entrada en vigor a la qual es refereix la disposició final segona, hauria de produir-se en el termini indicat des de la publicació de la norma en el Butlletí Oficial de les Illes Balears (BOIB) i que, per tant, s'hauria de corregir l'expressió "des de la seva publicació oficial". A banda d'un evident motiu de caire formal o d'estil, creim que l'afirmació resulta poc apropiada i que podria donar lloc a equívocs poc recomanables.

Finalment, aquest CES fa tramesa dels informes del Col·legi Oficial d'Arquitectes de les Illes Balears i del professor Avel·lí Blasco als quals es fa referència en aquest dictamen, ja que poden resultar útils en la tramitació de la futura norma.

## V. Conclusions

En el text del present dictamen s'han donat les opinions i conclusions que aquest Consell emet respecte del contingut de la consulta feta per la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transport del Govern de les Illes Balears, a través del seu titular, respecte de l'Avantprojecte de llei reguladora de l'ordenació urbanística a les Illes Balears.

El secretari general

Pere Aguiló Crespí

Palma, 26 de novembre de 2002

Vist i plau

El president

Francesc Obrador Moratinos

**Vot particular per part dels consellers del CES en representació de la Confederació d'Associacions Empresarials de Balears (CAEB) al Dictamen núm. 19/2002, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, relatiu a l'avantprojecte de llei reguladora de l'ordenació urbanística de les Illes Balears.**

Una vegada analitzat el projecte de llei de referència, i vists els informes tècnics realitzats pel Col·legi d'Arquitectes de Balears (**COAB**) i pel **Professor Avel·lí Blasco**, catedràtic de Dret Administratiu de la UIB, els consellers en representació de la CAEB consideren que el mencionat avantprojecte de llei parteix d'un plantejament inicial erroni excessivament **intervencionista**, no aconsegueix l'objectiu de **simplificar** la **normativa** en matèria d'ordenació del territori i regulació urbanística a les Illes Balears a l'hora que incorpora un nombre molt important de **deficiències tècniques** greus, com queda de manifest en aspectes com la falta de contemplació de la **realitat específica de cada illa** (especialment en la regulació del **sol rústic**), la no incorporació de normes sobre "**urbanisme turístic**", la complexa i difícil de dur a la pràctica regulació de l'**ordenació urbanística**, o la manca de **proporcionalitat** d'algunes sancions previstes, entre moltes altres.

Per tot això els consellers en representació de la CAEB proposen que es **retiri l'avantprojecte de llei reguladora de l'ordenació urbanística de les Illes Balears** a fi i efectes de que el Govern de les Illes Balears en redacti un nou text que corregeixi les deficiències detectades.