

**Dictamen nº 3/2010, relativo al Anteproyecto de ley de ordenación del territorio y del urbanismo de las Islas Baleares.**

De acuerdo con el artículo 2, nº 1, letra *a*, inciso primero, de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Illes Balears y el artículo 4, letra *a*, inciso primero del Decreto 128/2001, de 9 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

**DICTAMEN**

**I. Antecedentes**

**Primero.** El día 5 de febrero de 2010 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen de la Consejería de Movilidad y Ordenación de Territorio (desde el 8 de febrero, Consejería de Medio Ambiente y Movilidad) relativa al Anteproyecto de ley de ordenación del territorio y del urbanismo de las Illes Balears.

**Segundo.** El mismo día 5 de febrero se anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES y, seguidamente, a las organizaciones que no están representadas en él, dando un plazo para que hagan las observaciones que consideren convenientes.

**Tercero.** El expediente enviado al CES consta de la siguiente documentación:

1. Resolución del Consejero de Movilidad y Ordenación del Territorio por la que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración de la norma.

2. Solicitudes para la designación de representantes por el grupo de trabajo.
3. Comunicaciones de nombramiento de representantes.
4. Grupo de trabajo: informe jurídico y resolución del Consejero por la que se crea el grupo.
5. Convocatoria para el inicio de las reuniones del grupo de trabajo
6. Borrador inicial del Anteproyecto
7. Cambio de representantes en el grupo de trabajo.
8. Borrador resultante de las reuniones del grupo de trabajo, versión catalana.
9. Ronda de reuniones sobre el borrador del Anteproyecto con las instituciones y los agentes sociales.
10. Comunicación a las instituciones y entidades sobre su publicación.
11. Alegaciones de los organismos y siguientes entidades:
  - Agrupación de Cadenas Hoteleras
  - Ayuntamiento de Lloseta
  - Caeb
  - Ilustre Colegio de abogados de las Islas Baleares
  - ARCA
  - Consejo Insular de Menorca
  - Colegio oficial de Registradores de la Propiedad
  - AGRAME
  - Consejería de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración
  - Consejería de Presidencia
  - Consejo Insular de Ibiza
  - Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos de Minas
  - Unión de Campesinos de Mallorca
  - Consejería de Innovación, Justicia e Interior
  - Colegio Oficial de Arquitectos
  - Consejería de Vivienda y Obras Públicas
  - Dirección General de Recursos Hídricos de la Consejería de Medio Ambiente
  - Comisión Balear de Medio Ambiente
  - Consejería de Economía y Hacienda
  - Consejo Insular de Menorca
  - Conselleria de Vivienda y Obras Públicas
  - Vicenç Escandell

-FELIB

-GOB

12. Anteproyecto de ley de ordenación del territorio y del urbanismo en las Islas Baleares.

**Cuarto.** De acuerdo con el procedimiento aplicable y de acuerdo con el artículo 24 *d* del Reglamento de organización y funcionamiento del CES, la Comisión Permanente designa a la Comisión de Trabajo de Economía, Desarrollo Regional y Medio Ambiente para que elabore la correspondiente propuesta. Esta Comisión se reúne con este objeto el día 17 de febrero y la Comisión Permanente aprueba, finalmente, el Dictamen el día 3 de marzo de 2010.

## II. Contenido del Anteproyecto de ley

El Anteproyecto de ley enviado para dictamen consta de una parte expositiva, una parte dispositiva compuesta por 318 artículos, una parte final formada por dieciséis disposiciones adicionales, ocho disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco finales.

I. Por lo que respecta a la exposición de motivos, ésta se estructura en tres apartados. El primero justifica los motivos que han llevado a elaborar esta norma y expone los principios que la informan, poniendo especial mención en el de desarrollo sostenible en el sentido de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras. Justifica la regulación, asimismo, en el artículo 30 del Estatuto de autonomía, que configura como competencia exclusiva la ordenación del territorio, incluyendo el litoral, el urbanismo y la vivienda. Razona también los motivos, principalmente la experiencia, que han llevado a la decisión de elaborar una

norma conjunta sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, contra la tradición de regular estas disciplinas por separado. Considera que ambas materias *se dirigen a canalizar el ejercicio de una misma función pública: la delimitación de los usos y el destino del suelo en sentido amplio, con el objetivo de la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía y la gestión responsable de los recursos naturales, principios recogidos igualmente a la norma fundamental.*

El segundo apartado de la exposición de motivos explica las líneas básicas del Anteproyecto de ley y la pretensión de dar respuesta a las características propias de una comunidad autónoma insular y de dimensión reducida. Asimismo tiene en cuenta políticas y parámetros de cariz transversal que deben tenerse en cuenta en la ordenación del territorio, como la conservación del patrimonio cultural y paisajístico y el derecho a una vivienda digna.

El tercer apartado entra ya en la exposición del contenido de la norma de acuerdo con la estructura del mismo Anteproyecto de ley.

**II.** Este Anteproyecto de ley se estructura, como ya hemos dicho, en 318 artículos y 8 títulos.

El título preliminar, con los artículos 1 a 12, se refiere al objeto y a los principios comunes y generales que la inspiran, entre los que destaca el principio de desarrollo sostenible del territorio. Además, se reconocen las actividades de ordenación territorial y urbanística como manifestaciones de una misma función pública; así como la integración de la ordenación y del planeamiento conformando un sistema jerárquico y con conexión con la legislación sectorial. Destaca, finalmente, la regulación de la acción pública como precepto que cierra el título.

El título I (artículos 13 a 28) regula la ordenación territorial y recoge, según la misma exposición de motivos, el bagaje de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de ordenación territorial. Se encuentra dividido en dos capítulos, uno de disposiciones generales y el segundo dedicado a los instrumentos de ordenación territorial.

Por lo que respecta al primer capítulo, establece los objetivos de ordenación territorial comunes a los instrumentos de la ordenación territorial y regula la Comisión de Coordinación de Política Territorial. Se mantienen los tres instrumentos previstos en la legislación anterior: unas directrices de ordenación territorial comunes a todo el territorio de las Islas Baleares, los planes territoriales insulares y los planes directores sectoriales, pero respetando el nuevo sistema de distribución competencial establecido por el Estatuto de autonomía en favor de los consejos insulares. El capítulo segundo regula el contenido y los procedimientos de elaboración de cada uno de estos instrumentos y las relaciones entre ellos.

El título segundo regula las disposiciones generales relativas a la actividad urbanística (artículos 29 a 40), en tres capítulos. El primero contempla los fines específicos y los principios generales, el segundo las competencias administrativas y el último los convenios urbanísticos. Empieza el capítulo primero con la definición de la actividad urbanística como función pública que diseña el modelo territorial local y determina las facultades y los deberes del derecho a la propiedad del suelo, de acuerdo con su destino; comprende la ordenación, la transformación, la conservación y el control del uso del suelo, del subsuelo y del vuelo, su urbanización y edificación teniendo en cuenta las consecuencias para el entorno; así como la regulación del uso, de la conservación y de la rehabilitación de las obras, los edificios y las instalaciones.

El capítulo segundo determina las competencias administrativas en materia urbanística, reconociendo una concurrencia de competencias residuales en favor del Gobierno de las Illes Balears, de los consejos insulares y las competencias locales sobre el urbanismo, estas últimas ejercidas esencialmente por los municipios. Asimismo, esta Ley aborda el papel de las entidades urbanísticas especiales que se pueden constituir, y que pueden gozar de la condición de administración actuante en los casos que la Ley regula, con los derechos y deberes inherentes a esta condición. Se regula, en el tercer capítulo, la figura de los convenios urbanísticos, que pueden ser sobre planeamiento o sobre gestión, y el régimen de publicidad.

El Título III, Régimen urbanístico del suelo (artículos 41 a 91), se divide en cinco capítulos. El primero categoriza el suelo urbano en consolidado y no consolidado, y el suelo urbanizable en delimitado y no delimitado. Asimismo, el Anteproyecto de ley reconoce la condición de suelo rústico a los terrenos clasificados como tales por el planeamiento, teniendo en cuenta el criterio de su inadecuación para el desarrollo urbano a partir de la utilización racional del territorio de acuerdo con el modelo de desarrollo urbanístico sostenible.

El capítulo segundo regula los sistemas urbanísticos, que pueden ser generales y que configuran la estructura general del territorio y determinan el desarrollo urbano; y locales, definidos por cada municipio.

El aprovechamiento urbanístico viene regulado en el capítulo tercero, donde se define como la magnitud resultante de ponderar la edificabilidad, los usos y la intensidad de los usos que asigne en el suelo el planeamiento urbanístico y establece que no se deben ponderar la edificabilidad y los usos de los equipamientos públicos.

El capítulo IV regula los derechos y los deberes de los propietarios de suelo, delimitando el contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo y el régimen urbanístico del subsuelo. Se ha optado por mantener un régimen jurídico extenso y detallado de los derechos y deberes de los propietarios el cual recoge también la regulación de las actividades que serán admisibles, mantiene las limitaciones de regímenes de protección especial más restrictivas. Sin embargo, se aclara que esta regulación en positivo, y por lo que respecta a las actividades que se puedan desarrollar en la categoría de suelo rústico de forma condicionada, se considerará en cualquier caso de carácter excepcional y en consecuencia no derivada de ningún derecho inicialmente reconocido de forma directa por este Anteproyecto. Se regulan asimismo los procedimientos de autorización para las diferentes actividades que se admiten, haciendo expresa previsión de las actividades extractivas para incardinarlas en cualquier caso en la planificación de ordenación territorial y con garantía de la reposición al estado natural del suelo rústico afectado. El Anteproyecto de ley especifica igualmente, en el capítulo V, los supuestos en que se pueden autorizar usos y obras provisionales.

El título cuarto regula los instrumentos de planeamiento urbanístico (artículos 92 a 161). Así, establece que el planeamiento urbanístico de carácter general se conforma por los planes de ordenación urbanística municipal complementados por los programas de actuación urbanística municipal. El planeamiento derivado, sometido jerárquicamente al planeamiento general, está integrado por los planes especiales urbanísticos, los planes especiales de mejora urbana, específicos para el suelo urbano, y los planes parciales urbanísticos. En cumplimiento de la legislación estatal se regula el régimen de las consultas previas a la presentación a trámite de los planes parciales de delimitación, para el suelo urbanizable no delimitado. El planeamiento general urbanístico se inserta específicamente en el marco integral que hayan

establecido los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta Ley, que pueden concretar el emplazamiento de las grandes infraestructuras y equipamientos, proteger el suelo rústico, incluir determinaciones sobre desarrollo urbanístico sostenible y programar políticas supramunicipales de suelo y de vivienda. En este contexto, los planes de ordenación urbanística municipal se conforman como un instrumento flexible, de planificación urbanística integral del municipio, y su grado de complejidad se definirá en función de las necesidades y peculiaridades municipales y en función de la estrategia que defina cada ayuntamiento. Para el suelo urbanizable no delimitado, los planes de ordenación contienen los parámetros, los indicadores y las disposiciones pertinentes para resolver las consultas previas y los planes parciales de delimitación. Los municipios deciden si incorporan o no incorporan en su planeamiento general un programa de actuación urbanística. Por lo que respecta a los actos preparatorios del planeamiento (sección primera del capítulo II), la suspensión de licencias incluye también las de actividades y otras autorizaciones municipales conexas, reguladas por la legislación sectorial. La Ley también regula la posibilidad de suspender la tramitación de instrumentos de planeamiento derivado y de gestión. La competencia de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento se distribuye entre los consejos insulares y los ayuntamientos, en función de la entidad del plan, de su alcance territorial y del número de habitantes del municipio. Las modificaciones de planeamiento que afecten a zonas verdes, espacios libres o zonas deportivas siguen una tramitación específica que permite más agilidad en el trámite, sin merma de las garantías para el interés público, razón por la que se exige la justificación del mantenimiento de los aspectos cuantitativos y cualitativos concurrentes. El capítulo III regula, entre los efectos de las figuras del planeamiento urbanístico, la publicidad, la ejecución y la obligatoriedad del planeamiento y la legitimación de las expropiaciones, donde regula asimismo, el procedimiento de tasación

conjunta, enumera los supuestos de expropiación, y admite la liberación condicionada de la expropiación.

El Título V se ocupa de la gestión urbanística (artículos 162 a 209) en seis capítulos. Define la gestión urbanística integrada como aquella que incluye tanto la distribución equitativa de beneficios y cargas como la ejecución de la urbanización. El Anteproyecto de ley acota la distribución equitativa de beneficios y cargas por sectores o polígonos de actuación y perfila la reparcelación como único instrumento adecuado para la distribución equitativa de los beneficios y las cargas del planeamiento. El capítulo II configura dos sistemas de actuación: el de reparcelación y el de expropiación. La primera modalidad del sistema de actuación por reparcelación se denomina de compensación básica, y para llevarla a cabo es suficiente la iniciativa de propietarios que representen un porcentaje de la propiedad de la superficie del polígono o el sector. En todas las modalidades del sistema de reparcelación, los propietarios afectados pueden optar por el pago de sus cuotas en metálico o con terrenos. El proyecto de reparcelación también puede regular directamente esta forma de pago para los propietarios que no se hayan adherido. En la modalidad de compensación por concertación, pueden tomar la iniciativa propietarios que representen, como mínimo, el 30% de la propiedad de la superficie del ámbito de actuación, y que deben otorgar un convenio urbanístico con el ayuntamiento, el contenido del cual debe incluir el proyecto de bases para el concurso de adjudicación de la gestión urbanística integrada. La administración debe realizar la expropiación de los propietarios no adheridos al convenio, y cuyo beneficiario es el concesionario, que, previamente, debe haber redactado el proyecto de tasación conjunta, el de reparcelación e, incluso, la figura de planeamiento correspondiente. En la modalidad de cooperación, la asociación administrativa que se constituya puede redactar, también, el proyecto de reparcelación y el ayuntamiento puede

decidir someter a concurso la gestión urbanística integrada. El capítulo V regula la ocupación directa de los sistemas generales y locales, incluidos en sectores o polígonos de actuación a los efectos de la gestión, mediante el reconocimiento del derecho a la distribución equitativa de los beneficios y las cargas del planeamiento, sin perjuicio de la indemnización correspondiente y otras garantías.

El título sexto regula los instrumentos de política de suelo y de vivienda (artículos 210 a 232) en dos capítulos. Por una parte configura los patrimonios públicos de suelo, el derecho de superficie, los derechos de tanteo y retracto y el régimen de alienación o sustitución forzosa. Por otra, la obligación de edificar y de urbanizar y las consecuencias del incumplimiento de esta obligación.

El título séptimo, en relación con la intervención en el uso del suelo y del subsuelo (artículos 233 a 264) recoge esencialmente el régimen de las licencias urbanísticas introducido al ordenamiento autonómico balear por parte de la Ley 10/1990, de 23 de octubre, de disciplina urbanística, con algunas precisiones. Destaca asimismo la definición de parcelación urbanística del artículo 251 que no se vincula exclusivamente al peligro de formación de núcleo de población y pasa a depender del hecho que se trate de una división que facilite o tenga por finalidad facilitar la construcción de edificaciones para destinarlas a usos propios de asentamientos urbanos. El capítulo segundo se ocupa de las órdenes de ejecución y de los supuestos de ruina, estableciendo un procedimiento de 6 meses de duración para la declaración del estado de ruina, salvo el caso de ruina inminente.

El título octavo se refiere a la protección de la legalidad urbanística (artículos 265 a 318). Como reacción ante los indicios de comisión de infracción

urbanística, la incoación de un expediente de protección de la legalidad urbanística puede comportar la instrucción y la resolución de un único procedimiento o bien de varios procedimientos para resolver las sanciones a imponer, la restauración de la realidad física alterada y el resarcimiento de los daños y los perjuicios causados, en términos semejantes a los previstos en la mencionada Ley 10/1990, de 23 de octubre, de disciplina urbanística. El capítulo II reconoce la condición de autoridad al personal que ejerce las facultades de inspección urbanística y establece la obligatoriedad de este servicio por parte de los municipios. También se ha ampliado el concepto de persona responsable de la comisión de una infracción urbanística a los promotores o constructores de las obras e instalaciones, a los titulares, directores y explotadores de los establecimientos, a los técnicos titulados directores de las obras o instalaciones, y a los notarios y registradores de la propiedad. Asimismo, se determina la responsabilidad de los titulares o miembros de los órganos administrativos y funcionarios públicos, por razón de sus competencias y tareas. Por lo que respecta a la clasificación de infracciones, el capítulo V establece unas básicas y unas específicas, según la materia que infringen. En los tipos específicos de infracciones y sanciones, junto a los de parcelación, los referidos a la materia de ejecución contraviniendo la ordenación urbanística y los referidos a la edificación y uso del suelo, se incorporan los relativos a actuaciones en bienes protegidos por la ordenación urbanística, por razones de valor arquitectónico, histórico o cultural, así como los que inciden en espacios o bienes de valor natural o paisajístico, concluyendo con una referencia a los que supongan obstaculización a la función inspectora.

Entre las medidas complementarias ante la comisión de infracciones, el capítulo VII establece la suspensión de la tramitación de las cédulas de habitabilidad y de las licencias de primera ocupación de los edificios. Se

regulan también los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones, con interacción expresa con el régimen de edificios e instalaciones fuera de ordenación. La Ley se ajusta igualmente a las determinaciones de la legislación aplicable sobre procedimiento sancionador, y establece finalmente las competencias de los consejos insulares sobre la materia, distinguiendo entre competencias en materia de inspección, competencias sancionadoras por razón de la cuantía, competencias de actuación generales en materia de protección de la legalidad urbanística por inactividad municipal y los casos de actuaciones concurrentes y preferentes.

**III.** Por lo que respecta a la parte final hay, como ya se ha dicho, 16 disposiciones adicionales, 8 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco finales.

Las disposiciones adicionales se refieren a los municipios sin planeamiento general y a los que cuentan con delimitaciones de suelo urbano sin normas urbanísticas, a la necesidad de determinación inmediata del patrimonio separado del resto de bienes municipales que integran el patrimonio municipal de suelo, a los incentivos a la redacción del planeamiento municipal, así como una referencia a algunos aspectos de regulación de anteriores normas legales de necesario mantenimiento, a la previsión de la figura de las instrucciones técnicas, e igualmente a determinadas modificaciones a Ley 6/1999, de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial de las Islas Baleares y de medidas tributarias, que exige el sistema de distribución de competencias en favor de los consejos insulares y una regulación de los instrumentos para ejecutar la reconversión territorial que sistemáticamente tiene mejor encaje en la propia ley de directrices que prevé la existencia de áreas de reconversión donde actuarán dichos instrumentos.

Con las disposiciones transitorias se pretenden introducir normas de equivalencia y de aplicación transitoria hasta la adaptación de los planeamientos urbanísticos a las determinaciones de esta Ley, así como de precisión de la normativa aplicable a los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor. Igualmente, determina las disposiciones reglamentarias aplicables con carácter transitorio.

La disposición derogatoria aclara las normas legales y reglamentarias que quedan expresamente derogadas y las que mantienen su vigencia; disposición que se complementa con una disposición final que efectúa el simple desplazamiento de la normativa estatal aplicable a las Islas Baleares, que no se puede entender en ningún caso como una derogación del ordenamiento jurídico estatal en vigor hasta la entrada en vigor de esta Ley, por imperativo de la cláusula constitucional de supletoriedad.

Finalmente, mediante las disposiciones finales, se autoriza a los consejos insulares para llevar a cabo con carácter general el desarrollo reglamentario de esta Ley, sin perjuicio del reconocimiento al Gobierno de las Illes Balears de una habilitación específica en los aspectos en concreto que por su propia naturaleza requieren un tratamiento unitario, y se establece la entrada en vigor de la Ley.

### III. Observaciones generales

**Primera.** Este CES es consciente de la trascendencia que tienen para estas Islas y sus organizaciones sociales y económicas las normas sobre el territorio, su urbanización, la utilización del suelo y sus aprovechamientos. Las normas de alcance general de naturaleza urbanística afectan a los derechos e intereses

legítimos de los ciudadanos y merecen la atención de todo el mundo, especialmente de sus destinatarios funcionales y de los grupos sociales afectados. Esta cuestión impone prudencia y búsqueda del máximo consenso a través de los conductos previstos en el ordenamiento jurídico.

En este sentido consideramos que continúa plenamente vigente lo que dijo este Consejo en el Dictamen nº 6/2002, de 6 de junio de 2002, “...este CES considera esencial que se realice un esfuerzo por parte de todas las autoridades públicas de todos los niveles de esta comunidad autónoma para llegar a un consenso que sea eficaz sobre la ordenación del territorio, que proporcione una seguridad jurídica para los agentes económicos y ciudadanos en general que los instrumentos actuales no garantizan plenamente. En este sentido, y más allá de la evaluación técnica de la norma que se somete a dictamen, consideramos que esta es una cuestión capital para las Islas Baleares, a causa del hecho obvio que este es un territorio con recursos limitados”.

Asimismo, somos conscientes de la necesidad de incorporar como eje de la legislación en materia de ordenación del territorio y urbanismo el principio de desarrollo sostenible<sup>1</sup>, que nos viene definido ya por el ordenamiento comunitario y que debe inspirar las actuaciones públicas más allá de estas materias, puesto que responde a una exigencia de mejora de la calidad de vida.

**Segunda.** Queremos recordar unos datos puestos de manifiesto en el Informe de este CES sobre el sector de la construcción, aprobado por acuerdo del Plenario de día 2 de abril de 2008<sup>2</sup>:

---

1 Analizado en el Dictamen del CES 5/2007, del Sistema de indicadores para la gestión integrada de la zona costera, CES, 2008

2 El sector de la construcción en las Islas Baleares, CES, 2008

En primer lugar, y por lo que respecta a los diferentes usos del suelo en las Islas Baleares en relación al resto de comunidades autónomas se desprende lo siguiente:

1. Baleares es la tercera comunidad autónoma por presión de parcelas urbanas después de Madrid y Canarias.
2. Baleares es la sexta por el peso de la superficie de las parcelas edificadas sobre el total de parcelas, después de Melilla, Aragón, Extremadura, Asturias y Galicia.
3. Baleares se sitúa 4 puntos por encima de la media española por lo que respecta al peso de las parcelas edificadas sobre el total de parcelas urbanas.
4. De las 50.194 parcelas sin edificar, las Islas Baleares presentan, respecto del resto de España, una mayor proporción de parcelas de 500 a 1.000 m<sup>2</sup> y menor proporción en parcelas de menos de 500 m<sup>2</sup>.
5. En el caso de las 56.132 parcelas edificadas, el corte proporcional que diferencia a las Islas Baleares por encima del resto de España se produce a partir de más de 100 m<sup>2</sup>.

En segundo lugar, en relación a las ratios de edificación, hay que destacar que:

1. En Baleares se realiza más rehabilitación con respecto al resto de España.
2. También se lleva a cabo una mayor proporción de viviendas familiares en bloque y menor en unifamiliar.
3. Presenta con respecto al resto de España una mayor proporción de viviendas secundarias y sin ocupar.
4. El proceso de caída de la vivienda protegida ha sido más intenso en las Islas Baleares que en el resto de España.
5. El nivel de precios en valores absolutos se sitúa por encima en Baleares con respecto al resto de España.
6. El mercado de hipotecas presenta un sesgo a favor de las fincas

rústicas respecto de España.

7. En Mallorca se puede observar que la concentración urbana de Palma y Marratxí acumula los porcentajes más altos de edificación (38,7%). La siguen, por orden de importancia, los municipios del litoral de la Bahía de Palma y Andratx, (17,5%), Lluçmajor (7,2%), Calvià (6,8%) y Andratx (3,5%). A continuación viene la concentración edificatoria de la Bahía de Alcudia y Litoral (14,2%): Capdepera (3,1%), Alcudia (3,1%), Pollença (2,3%), Santa Margalida (2,1%), Artá (1,5%), Sa Pobla (1,4%) y Muro (0,7%). Sigue la zona de Levante (11,4%): Santanyí (2,8%), Campos (2,1%), Felanitx (1,7%), Son Servera (1,7%), San Llorenç (1,7%) y Ses Salines (1,4%). Le siguen las ciudades de Manacor e Inca: Manacor (5,4%) e Inca (3,7%). Finalmente, el resto de municipios de la isla representan el 9,1% restante.
8. En Menorca, Ciutadella y Maó concentran más del 61% del total de la edificación.
9. En Ibiza más del 78% de la edificación se concentra en tres municipios: Ibiza, Santa Eulària del Riu y Sant Josep.
10. Mallorca concentra el 76% del total edificado, las Pitiusas el 13,5% y Menorca el 10,5% restante.

En tercer lugar, en relación a la licitación oficial, destaca el déficit de licitación pública, sobre todo por lo que respecta a la Administración General del Estado, y el destino de esta licitación que va mayoritariamente adscrita a edificación y en una menor proporción a obra civil.

Finalmente, por lo que respecta a los indicadores de sostenibilidad el Informe indica que:

1. En Baleares ha crecido más que en el resto de España la superficie

construida o artificial, situándose 4 puntos por sobre de la media española.

2. En contrapartida, ha disminuido la superficie de las zonas agrícolas, forestal y de espacios abiertos.
3. En relación con la tipología de crecimiento de la ocupación de las superficies artificiales en las Islas Baleares y en España se da:
  - i) un mayor crecimiento de las zonas urbanas y menor de las zonas industriales y de infraestructuras públicas.
  - ii) un mayor crecimiento de las zonas discontinuas en las zonas urbanas, lo que denota un tipo de uso del espacio más extensivo que en España, y eso se da en un territorio físicamente mucho más limitado.
  - iii) un mayor crecimiento de las iniciativas con fuerte protagonismo del ámbito privado en las zonas industriales, caso de los polígonos, zonas comerciales y de transporte. En España, en cambio, crecen más las de ámbito público protagonizado por los equipamientos públicos ferrocarriles, puertos y aeropuertos.
  - iv) un mayor crecimiento de las zonas extractivas (caso de canteras) por la tipología de zonas extractivas o vertederos.
  - v) Un crecimiento nulo de las zonas verdes urbanas, mientras en España crecen un 32%, pero crecen mucho más en Baleares las superficies adscritas a equipamientos deportivos y recreativos.
4. En relación con la variación del cambio de superficie ocupada por superficie artificial, Baleares presenta un mayor peso de las zonas urbanas sobre el total de superficie artificial en detrimento de los equipamientos públicos.
5. El crecimiento de la superficie artificial en Baleares se sitúa en quinta

posición detrás de Murcia, Valencia, Madrid y Navarra.

**Tercera.** Este CES valora el esfuerzo del Gobierno de las Illes Balears por elaborar una norma comprensiva tanto de la ordenación del territorio como del urbanismo. Valoramos positivamente, pues, la presentación de este Anteproyecto de ley que, independientemente de su contenido, debe modernizar la legislación autonómica en materia de territorio, suelo y urbanismo, que en muchos sentidos data de los años setenta. De acuerdo con esto, consideramos que podría haber ido más allá, realizando un análisis con más profundo y con una dedicación mayor de tiempo. Entendemos, por tanto, que podría haber sido un auténtico compendio de la normativa de ordenación del territorio y urbanismo de rango legal con inclusión también de las leyes que la disposición derogatoria deja en vigor, aunque algunas parcialmente y que podría haber incorporado.

**Quarta.** Dicho esto, también queremos expresar nuestra preocupación por una norma compleja que no tiene en cuenta las directrices emanadas de la Unión Europea en relación con la simplificación y agilización de procedimientos y reducción de cargas administrativas a los ciudadanos que obligaría a los ayuntamientos a recuperar trámites suprimidos en cumplimiento de la Directiva 2006/123CE, de Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios de mercado interior, que propugna precisamente la simplificación de procedimientos, la eliminación de trámites y la reducción de plazos.

En general las administraciones públicas y las entidades locales, en especial por lo que respecta a la materia de ordenación del territorio y urbanismo, han debido revisar sus procedimientos a la luz de esta Directiva y a consecuencia de ello han simplificado y agilizado procedimientos. Desde el CES entendemos

que estos esfuerzos dirigidos a suprimir los obstáculos en las relaciones entre las administraciones y los ciudadanos no pueden sufrir pasos atrás, más bien al contrario: es un camino en el que se debe continuar profundizando.

**Quinta.** Entendemos asimismo, que toda delimitación del derecho de la propiedad privada debe tener en cuenta, además del Estatuto de autonomía, el artículo 33 de la Constitución española.

**Sexta.** Consideramos que la normativa sobre ordenación del territorio y sobre urbanismo debe ser transparente y conocida por los ciudadanos, motivo por el que sugerimos que se establezca una obligación general para los municipios y consejos insulares de publicar y mantener actualizadas en los puntos de acceso electrónicos de sus administraciones, toda la información relativa a estas materias y la normativa vigente y que se encuentre en tramitación, el estado de tramitación de ésta, los efectos suspensivos que puedan implicar y el plazo de vigencia. Es decir, los ciudadanos deben poder conocer la historia de cada norma, desde los antecedentes y la aprobación inicial, hasta la aprobación definitiva, las modificaciones que puedan sufrir y los efectos que impliquen.

Asimismo, se ha de garantizar el acceso a toda esta información en las dependencias de cada administración.

**Séptima.** Por lo que respecta a la regulación del silencio administrativo, si bien entendemos que se debe dotar a las administraciones para que puedan cumplir con la obligación legal de resolver, lo hagan dentro del plazo y el silencio adopte un carácter residual, mientras eso no se haga, se deberían adoptar medidas para las que el certificado de acto presunto sea conforme a la normativa de régimen jurídico de las administraciones públicas, en especial el artículo 43.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de 1992, de régimen

jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

#### IV. Consideraciones particulares

Por lo que respecta a las observaciones de carácter particular, y dada la complejidad del Anteproyecto de ley, no solo por el contenido de la regulación en sí, sino también por la extensión de la norma, presentaremos las sugerencias y observaciones siguiendo la misma estructura de la norma, si bien empezamos con una observación relativa al procedimiento.

**Primera.** Así pues, por lo que respecta al procedimiento, consideramos que una norma de esta importancia, una Ley con vocación de permanencia y que para su elaboración precisa la dedicación de tiempo y recursos tanto de las diferentes administraciones como de otras entidades y organismos afectados e interesados, debería incluir una valoración de las alegaciones y sugerencias presentadas. Cuando lo que se pretende es regular en una misma ley dos materias, relacionadas aunque diferentes, de la complejidad que muestran estas, urbanismo y ordenación del territorio, con unos efectos directos sobre la economía y la sociedad, el órgano responsable está obligado no solo a escuchar los sectores afectados, sino a hacer una valoración transparente de las opiniones y propuestas que se presentan, que quede reflejada en el expediente. De esta manera el órgano encargado de la tramitación se ve obligado a realizar una reflexión meditada y, por tanto, las posibilidades de mejorar el texto con las aportaciones de otras entidades aumentan.

Asimismo, habríamos agradecido una memoria más aclaratoria de las novedades concretas que aporta esta norma, no solo con un listado de la

normativa actualmente en vigor, que también es una medida a adoptar ya que, para regular una actividad, primero se debe conocer la situación vigente.

Finalmente, por lo que respecta al procedimiento, echamos de menos algún documento en el que haya quedado constancia de las reuniones del grupo de trabajo designado para elaborar esta norma, de los motivos que han llevado del primer borrador al segundo, y del segundo al tercero, una historia que facilite entender la evolución de la tramitación.

**Segunda.** La exposición de motivos justifica, en el primer párrafo, la regulación conjunta de la ordenación del territorio y del urbanismo, amparándolos bajo el paraguas del principio de desarrollo sostenible, con vocación de asegurar *las necesidades del presente sin comprometer la capacidad para enfrentarse a las necesidades del futuro*.

Pues bien, entendemos que este principio no tiene por objetivo asegurar las necesidades del presente, ya que estas vienen definidas per se, sino la capacidad de dar *respuesta* a estas necesidades, circunstancia que se debería añadir.

Continúa el primer apartado de la exposición de motivos con la justificación que ha llevado a renovar la normativa en materia de urbanismo y considera que la propia experiencia aconseja la renovación de la regulación urbanística y la integración efectiva con la ordenación del territorio, sin que acabe de explicar cómo la experiencia ha conducido a esta conclusión de integración, algo que habría sido deseable, si bien expone cuál ha sido la normativa aplicable desde la aprobación del Estatuto de autonomía en 1983, tanto en materia de urbanismo como de ordenación de territorio. En definitiva, la regulación conjunta de estas disciplinas parece más una opción del legislador,

totalmente legítima como tal, que una decisión derivada de la experiencia.

Llama la atención que se destaque la importancia de la ordenación de la actividad turística y que, en el desarrollo de la Ley se encuentren escasas referencias a esta actividad.

El segundo bloque de la exposición de motivos empieza con el reconocimiento de las características propias del territorio balear, que destaca por la insularidad y las reducidas dimensiones de las islas, así como por la ordenación y la protección del litoral y del suelo rústico excluido del desarrollo urbano. Considera que la diversidad del territorio justifica que el instrumento de planificación sea el propio plan de ordenación urbanística de cada municipio, si bien dentro del marco establecido por la normativa supramunicipal.

En un intento por definir los ejes claves del Anteproyecto de ley, destaca la preocupación por la conservación del paisaje, considerada patrimonio cultural, territorial y ambiental, y de los asentamientos urbanos existentes, en contraposición a la implantación de nuevas urbanizaciones. En este sentido, prioriza la rehabilitación sobre la nueva construcción, con la intención de atender el déficit de servicios y equipamientos que presentan algunos asentamientos. Asimismo, avanza la supresión de las reservas de suelo, que creaban inseguridad y confusión, y la regulación de los derechos y deberes de los propietarios de suelo.

**Tercera.** Por lo que respecta al título preliminar, que contiene 12 artículos, queremos realizar las siguientes observaciones:

1. El artículo 4, apartado *n*, hace referencia a alojamientos, sin concretar más.

Por el contexto, parece que se trata de alojamiento turístico y consideramos que si es así se debe precisar.

2. El artículo 6.2 in fine hace referencia a la prestación de la cooperación y asistencia *activas*, término que puede inducir a confusión por su contraposición a *pasivas*. Entendemos que este adjetivo se debería suprimir, en atención a que o se presta asistencia o no se presta, sin que se puedan determinar diferentes grados de asistencia, sobre todo, si se trata de pasiva-activa.

3. El artículo 7, del sistema jerárquico dispone que:

*Los instrumentos de ordenación que desarrollen la planificación territorial y urbanística, así como las actuaciones sectoriales con relevancia sobre el territorio, conforman un único sistema integrado y jerarquizado. El alcance y contenido de cada instrumento y sus relaciones para cumplir los fines específicos integrados en el sistema global son los previstos en esta Ley.*

De una lectura atenta se desprende que es un artículo sin contenido o, al menos, reiterativo y prescindible. Por ello, y con la intención de mejorar la comprensión del Anteproyecto recomendamos su supresión.

4. Por lo que respecta a los criterios de coherencia en la interpretación de las normas contemplados en el artículo 8, recomendamos que el Gobierno considere la adopción de un criterio diferente al de la menor edificabilidad y busque un criterio, como el de la mayor protección, más objetivo y con un alcance mayor.

El segundo párrafo establece una norma que podría ser considerada contraria al principio de jerarquía normativa ya que pretende que en el supuesto de varias normas (...) *con independencia del rango normativo y del grado de especialidad*.

Entendemos que el territorio debe ser protegido y que el criterio de la mayor protección debe ser un criterio informador de la normativa relativa a urbanismo y ordenación del territorio. No obstante, consideramos que lo que debe hacerse, en lugar de forzar un principio constitucional, es poner especial cuidado en evitar colisiones como la que se describe en este precepto y confiar en que las administraciones implicadas en la tarea de la protección del territorio y el desarrollo sostenible, realicen sus funciones con diligencia y con respeto a la ley, más aún teniendo en cuenta que la Comisión de Coordinación de Política Territorial del artículo 15 tiene como función velar *por la coordinación necesaria de las actuaciones territoriales de las distintas administraciones públicas que ostenten competencia en la materia.*

5. Por lo que respecta al artículo 11, relativo a la participación ciudadana, iniciativa privada y publicidad de actuaciones, recomendamos que, de acuerdo con la Ley de administración electrónica y la promoción del uso de las nuevas tecnologías, se incorpore la obligación de las administraciones de facilitar en sus páginas web la información urbanística completa, la documentación a que hace referencia el apartado segundo y toda la normativa aplicable actualizada. De esta manera se hace más efectivo el derecho a la información y a la participación ciudadana.

**Cuarta.** El título I, de la ordenación territorial, comprende los artículos 13 a 28 que están estructurados en 2 capítulos, el primero dedicado a disposiciones generales y el segundo a los instrumentos de ordenación territorial.

1. Por lo que respecta al procedimiento de elaboración de las directrices de ordenación territorial, no se tiene que perder de vista que, a pesar de sus características especiales, el instrumento jurídico utilizado para su aprobación es una ley y que, por tanto, no se puede obviar el dictamen del Consejo

Económico y Social, de acuerdo con la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, (recientemente modificada por la Ley 5/2009, de 17 de junio), que debe ser solicitado previamente al envío del Anteproyecto de ley al Consejo de Gobierno. En relación con eso, consideramos innecesario el apartado g del artículo 18.1, que dispone que corresponde al Parlamento la aprobación del Proyecto de ley de directrices de ordenación territorial, por dos razones, la primera y principal, porque una de las funciones primordiales del Parlamento es precisamente la aprobación de las leyes y, la segunda, porque el Parlamento no aprueba proyectos de ley, sino leyes.

En este mismo sentido, el artículo 21, que regula el procedimiento de elaboración de los planes territoriales insulares por parte de los consejos insulares y el artículo 24, que regula el procedimiento de elaboración de los planes directores insulares, omiten el trámite preceptivo al que se tiene que someter cualquier norma de carácter reglamentario que regule materia económica o social, y que sea emitida por los consejos insulares, de solicitar un dictamen al Consejo Económico y Social. En todo caso, se tiene que tener en cuenta que la omisión de este trámite en los preceptos señalados en este Anteproyecto no exime a las administraciones respectivas, ya sea el Gobierno de las Illes Balears en la tramitación de las directrices de ordenación territorial, ya sean los consejos insulares en la tramitación de los planes territoriales insulares, de solicitar el correspondiente dictamen al CES.

**2.** El artículo 25 regula las relaciones entre los instrumentos de ordenación. El primer apartado es totalmente prescindible desde el momento que dispone que los reglamentos no pueden contradecir las determinaciones establecidas en la Ley, hecho que es evidente en nuestro ordenamiento jurídico por el principio constitucional de jerarquía normativa.

**Quinta.** El título II, referido a las disposiciones generales relativas a la actividad urbanística, recoge los artículos 29 a 40, en 3 capítulos.

1. Entre las finalidades y atribuciones de la actividad urbanística (art. 30) destaca la de *delimitar el contenido del derecho de propiedad del suelo, y los usos y las formas de aprovechamiento, de acuerdo con su función social y utilidad pública*. Sugerimos que se añada, *así como el artículo 30 de la Constitución española*.

En el apartado 3 de este mismo precepto se contempla la facultad de las administraciones de facilitar a los propietarios el cumplimiento de sus obligaciones urbanísticas, en los términos definidos en esta Ley, facultad que, dada la complejidad de la normativa en materia urbanística, es bien acogida por este Consejo.

2. Por lo que respecta al artículo 35, que regula el régimen de las relaciones interadministrativas, entendemos que estas relaciones ya están reguladas en la normativa de régimen jurídico de las administraciones, motivo por el que este precepto, al menos respecto al primer apartado, es prescindible. En caso de que se quiera mantener, se debería modificar su redacción:

*Las relaciones interadministrativas entre los municipios y las administraciones insulares y autonómica en el ejercicio de las competencias urbanísticas respectivas se ajustan a lo que disponen la normativa de régimen local, la normativa de régimen jurídico de las administraciones públicas y, en su caso, la normativa reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.*

Y eso en atención a que estas relaciones interadministrativas vienen reguladas, como ya hemos dicho, en las normas de régimen jurídico, no en las de procedimiento.

3. En cuanto a los convenios urbanísticos del capítulo III, consideramos excesiva la previsión del artículo 38.4 según la cual en caso de haberse producido una cesión de bienes a favor del municipio con anterioridad a la aprobación definitiva del cambio de planeamiento, y en caso de que el planeamiento no se aprobase, el ayuntamiento podrá optar entre la devolución de los bienes o de su valor que, en el caso de terrenos, como máximo, se ajustará a la valoración resultante de la aplicación de la legislación estatal sobre valoraciones del suelo.

Se tiene que recordar que la aprobación o no de la modificación del planeamiento depende, en determinados casos, de la misma administración a favor de la que se han cedido los bienes, hecho que deja en manos de una de las partes el cumplimiento del convenio. En los convenios urbanísticos confluyen intereses de ambas partes. No obstante, la modificación del planeamiento corresponde a la administración pública y no al particular, motivo por el que esta opción del artículo 38.4 se debería modular.

**Sexta.** El título III regula el régimen urbanístico del suelo en cinco capítulos y cincuenta artículos.

1. El artículo 44, los servicios urbanísticos básicos, dispone que lo son (...), b) las redes de abastecimiento de agua y de saneamiento. Sugerimos que se añada el término potable, es decir, *las redes de abastecimiento de agua potable y de saneamiento*.

Asimismo, entendemos que este Anteproyecto de ley debería reconocer situaciones que, aunque no ideales, sí son reales, como la existencia de suelo urbano consolidado sin redes de saneamiento, motivo por el que recomendamos que se prevea la posibilidad de reconocer otros sistemas de

saneamiento que no sea la propia red municipal. Y eso en atención a que en caso contrario nos encontramos con suelo urbanizado y edificado que queda fuera de la consideración de solar, con las consecuencias indeseables de esta situación.

2. Respecto al concepto de solar regulado en el artículo 45, debemos decir que genera inseguridad. Este precepto dispone que:

*Tienen la consideración de solar, a los efectos de esta ley, los terrenos clasificados como suelo urbano que sean aptos para la edificación, según su calificación urbanística, y que cumplan los siguientes requisitos:*

*a) Que las vías públicas con las que limiten dispongan de alumbrado público, estén pavimentadas, con aceras enlosadas y encintadas y con los servicios urbanísticos de acuerdo con las determinaciones establecidas por el planeamiento urbanístico o, en todo caso, si este no las especifica, como mínimo con los básicos señalados al artículo 44.1 de esta Ley.*

*b) Que puedan llegar a alcanzar las condiciones de urbanización del punto anterior mediante la realización de obras accesorias y previas o, en todo caso, simultáneas, a las de edificación.*

*c) Que tengan señaladas alineaciones y rasantes.*

*d) Que sean susceptibles de licencia de edificación inmediata porque no estén incluidos en un sector sometido a un régimen urbanístico de remodelación o mejora urbana pendiente de desarrollo.*

Entendemos que puede generar confusión en el sentido de que los requisitos de los apartados a) y b) parecen contradictorios, si se tienen que reunir ambos: o se dispone de alumbrado público o se puede tener, pero las dos condiciones al mismo tiempo no se pueden cumplir. Por tanto, recomendamos que se aclare la redacción de este precepto.

3. El artículo 53 regula el aprovechamiento urbanístico con una redacción de difícil comprensión, motivo por el que recomendamos que se revise y se busque una redacción más comprensible.

4. El artículo 55 delimita el contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo. En este sentido, proponemos la siguiente redacción:

*Los derechos y deberes de los propietarios del suelo son los que establece esta ley, en el marco de la Constitución española y la legislación estatal aplicable, y se deben ejercer y cumplir, respectivamente, de acuerdo con las determinaciones de esta ley por lo que respecta al planeamiento, la gestión y la ejecución en materia urbanística.*

5. Recomendamos que, por seguridad jurídica, se aproveche esta Ley para definir el concepto de núcleo rural.

6. El artículo 76 regula las actividades relacionadas con el destino o con la naturaleza de suelo rústico y de conservación del medio natural. Este precepto considera que las actividades extractivas en las condiciones que determinen los instrumentos de ordenación territorial son actividades relacionadas. Y, en el apartado 3, en atención a la transformación del suelo inherente a estas actividades, dispone que los instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico deberán prever necesariamente las actuaciones de reposición al estado originario de los terrenos que hayan sido objeto de estas actividades.

Por la propia naturaleza de las actividades extractivas, la reposición al estado originario es materialmente imposible, motivo por el que la legislación sectorial de minas prevé la restauración y exige, para la concesión de la autorización correspondiente por parte de la Dirección General de Industria, la presentación de un plan de restauración, que no de reposición. En atención a ello, recomendamos la siguiente redacción:

*No obstante lo previsto en el punto anterior, y dada la inherente transformación del suelo afectado por actividades extractivas, los instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico deberán prever, de acuerdo con la legislación sectorial aplicable, necesariamente las actuaciones de restauración al estado originario de los terrenos que hayan sido objeto de estas actividades, el coste de las cuales será a cargo íntegramente de los propietarios titulares de las expresadas actividades*

7. En cuanto al índice de edificabilidad bruto, en suelo urbanizable, recomendamos una regulación más flexible, en consonancia con el vigente Decreto 2/1996, de 16 de enero, sobre regulación de las capacidades de población en los instrumentos de planeamiento general y sectoriales.

**Séptima.** El título IV regula el planeamiento urbanístico en los artículos 92 a 161 estructurados en cuatro capítulos.

1. Por lo que respecta a las reservas de vivienda de protección pública se debería flexibilizar su régimen para adecuarse a la realidad de las Islas y para evitar situaciones que desincentiven las inversiones.

2. Entre las determinaciones relativas a la ordenación y la protección del paisaje, el artículo 96.4 b) prevé que los planes de ordenación municipales establezcan determinaciones que permitan el control de la escena urbana. Exige que los elementos publicitarios no podrán ocultar fachadas o elementos arquitectónicos protegidos o catalogados por su interés. Esta previsión puede entrar en colisión con exigencias de normativa sectorial que requiere, precisamente, la instalación de estos elementos publicitarios por la concesión de una subvención de rehabilitación, por ejemplo. Por tanto, con el fin de evitar conflictos, se recomienda que se defina el concepto de elemento publicitario a los efectos de esta Ley o que se prevea la posibilidad de

excepciones.

3. Dada la eliminación de los estudios de detalle como instrumentos de desarrollo urbanístico, las administraciones deberán suplir esta falta con planes especiales. En este sentido, se debería recordar que los ayuntamientos de las Islas Baleares sufren una falta de recursos crónica, tanto materiales, como financieros y personales y que, por tanto, a la hora de legislar, debería buscar los procedimientos y los instrumentos menos costosos también para las administraciones.

4. La suspensión de tramitaciones y licencias del artículo 121 debe tener en cuenta que esta suspensión no afectará a los otorgamientos de licencias por silencio positivo, cosa que se debería hacer constar por seguridad jurídica.

Asimismo, entendemos que, siendo esta materia de especial interés para el bienestar de los ciudadanos, las administraciones públicas deberían hacer un esfuerzo por reducir los plazos de suspensión, por aplicar criterios de racionalidad y de protección de los derechos e intereses de los ciudadanos, de compromiso y de agilidad procesal, de manera que estos plazos pudiesen verse reducidos, en línea con los esfuerzos de otras comunidades autónomas.

5. El artículo 129, relativo a los plazos para la formulación de los planes de ordenación urbanística municipal y de los planes urbanísticos derivados, deja en manos de normativa posterior la determinación de estos plazos y, en caso de que esta normativa no lo prevea, lo encomienda al consejo insular que corresponda. Recomendamos que, aun así, la ley establezca, al menos, un plazo con carácter subsidiario.

6. El plazo de un mes para informar del régimen urbanístico aplicable a una

finca o sector de suelo o para informar sobre el aprovechamiento urbanístico se podría reducir a la mitad (artículos 147 y 148).

7. El artículo 152.3 dispone que los *terrenos de cualquier clase que se expropien por razones urbanísticas deben ser destinados a las finalidades determinadas por el planeamiento urbanístico y deberán ser revertidos en los supuestos que establezca la legislación aplicable.*

Entendemos que, por seguridad jurídica y para poder hacer efectivo este derecho de reversión, este precepto debería establecer un plazo dentro del cual los terrenos expropiados se deben destinar a la finalidad establecida.

**Octava.** La gestión urbanística aparece regulada en el título V (artículos 162 a 209), poniendo especial mención a la distribución equitativa de los beneficios y de las cargas y recogiendo la regulación de los sistemas de actuación vigentes.

1. Al regular la tramitación de los instrumentos de gestión urbanística (artículo 165) establece un plazo de 3 meses para acordar y notificar la aprobación definitiva desde la finalización del plazo de información pública. Si esta resolución no se produce dentro del plazo, el sentido del silencio es negativo para el proyecto de reparcelación, hecho que entendemos que se tendría que modificar en el sentido de establecer, asimismo, el sentido positivo del silencio.

2. La sección cuarta del capítulo tercero regula los sectores de urbanización prioritaria y establece que el sistema de actuación urbanística debe ser el de reparcelación para cooperación. Consideramos que no se debería excluir por ley el otro sistema de reparcelación, el de compensación básica, ya que las administraciones competentes pueden considerar en cada caso qué sistema

resulta más conveniente.

En relación con ello, valoramos positivamente que no se haya incluido la figura del agente urbanizador que tantos problemas está suscitando en otras comunidades autónomas y consideramos que es una figura que debería desaparecer definitivamente del panorama urbanístico.

3. El artículo 208, relativo al procedimiento de recepción de las obras de urbanización, dispone que *a estos efectos, también se debe adjuntar la documentación gráfica donde se precise la obra realmente ejecutada con una memoria justificativa de las posibles modificaciones que se hayan debido realizar respecto al proyecto aprobado, y la valoración económica de los diferentes servicios a ceder al ayuntamiento.*

Consideramos que la memoria se debe referir a las modificaciones realmente ejecutadas, no a las “posibles”, motivo por el que recomendamos que se suprima este vocablo.

**Novena.** En relación con los instrumentos de la política de suelo y vivienda regulados en el título VI, aparecen los mismos vigentes en la actualidad, como el patrimonio público de suelo, derecho de superficie y derecho de retracto.

Por lo que respecta al derecho de superficie, cuando el tercer apartado del artículo 216 establece que *los aspectos sustantivos del derecho de superficie no regulados en este artículo, incluida la extinción, y también los aspectos procedimentales de este derecho, son regulados por la legislación que les sea aplicable*, sugerimos que, por seguridad jurídica, sería deseable que la remisión al texto refundido de la Ley del Suelo aprobado por el Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, o normativa que la sustituya.

**Decena.** En cuanto a la intervención en la edificación y el uso del suelo y del subsuelo, regulada en el título VII, queremos hacer las siguientes consideraciones

1. La aplicación de la Directiva 2006/123CE de servicios ha supuesto que en los últimos meses, si no años, las administraciones públicas realicen esfuerzos para catalogar sus procedimientos, simplificarlos y suprimir los trámites innecesarios, todo ello con la finalidad de eliminar las trabas que los ciudadanos sufren en sus relaciones con las administraciones y agilizar la actividad administrativa. En este sentido, se debe tener en cuenta, también, la Ley 16/2006, de 17 de octubre, de licencias integradas de actividad de las Islas Baleares. Igualmente, el hecho de que algunas administraciones ya han sustituido la certificación de final de obras por la declaración responsable del técnico que ha ejecutado las obras, sin perjuicio de la facultad de inspeccionar de la administración. Con esta declaración responsable se simplifica el procedimiento correspondiente y se eliminan cargas administrativas a los ciudadanos. Entendemos, pues, que también para licencias de entidad menor debería ser posible descargar de trámites innecesarios, prever que por la simple comunicación a la administración competente, con la aportación de la documentación que corresponda en cada caso, los ciudadanos deberían poder iniciar las actividades de que se trate, sin tener que esperar meses a que el silencio administrativo cobre carácter de acto administrativo.

Además, con el mencionado certificado de final de obra, se podría solicitar y obtener la cédula de habitabilidad, con lo que la actividad privada no debería soportar retrasos imputables a la administración pública, y los recursos públicos se podrían dedicar a otras funciones como, por ejemplo, la concesión de licencias previas en plazo o la actividad de inspección.

2. Por lo que respecta a los plazos de resolución de las licencias, el artículo 239 dispone que para actuaciones de obra menor y para las solicitudes de licencia de primera utilización, el plazo máximo es de un mes y que para las otras actuaciones es de 3 meses. En cuanto a las actuaciones de obra menor, y en la línea de la observación anterior, insistimos en que la solicitud de declaración responsable y la documentación necesaria al ayuntamiento competente debería ser suficiente para poder iniciar la actividad correspondiente. Por lo que respecta al resto, entendemos que el plazo de resolución se debería acortar para dar cumplimiento a la Directiva de servicios. Y, sobre todo, las administraciones públicas deberían cumplir los plazos de resolución. No tiene sentido establecer unos plazos que después no se cumplen; aunque se haya establecido el sentido del silencio, lo cierto es que la administración tiene una obligación inexcusable de resolver. Consideramos que la administración pública debe poner los medios para cumplir sus propias normas, ya que lo contrario priva de legitimidad moral a sus funcionarios como encargados de velar por el cumplimiento de la legalidad.

Aunque el sentido del silencio sea positivo, lo cierto es que la resolución expresa es la única que genera auténtica seguridad jurídica.

3. Asimismo, y con el fin de simplificar y agilizar procedimientos, sugerimos que se prevea la posibilidad de tramitar en un mismo expediente proyectos de obra y proyectos de actividades. Eso evitaría valoraciones paralelas, duplicidad de proyectos y se reduciría espacio destinado a almacenamiento.

4. El artículo 249 regula la caducidad de las licencias y establece unos plazos de comienzo y de finalización de las obras que se tienen que aplicar en caso de que la licencia no los establezcan. Consideramos que estos plazos deberían ser más amplios, en atención, sobre todo, a la posibilidad de que las licencias se

concedan por silencio administrativo y que, por tanto, estos plazos sean directamente aplicables en la mayoría de los casos y que, por tanto, la fecha del otorgamiento presente dudas.

Por lo que respecta a la caducidad, y ya que ésta sólo puede operar una vez haya sido declarada, el apartado 5 se debería modificar para dejar claro este extremo. Proponemos la siguiente redacción:

*Una vez notificada la declaración de caducidad, las obras no se puedan iniciar ni proseguir (...)*

**Undécima.** El último título del Anteproyecto de ley se refiere a la protección de la legalidad urbanística (artículos 265 a 318).

**1.** El artículo 281.1 dispone que en el caso de los municipios, la competencia para iniciar y resolver los procedimientos sancionadores corresponde al órgano competente *en quien delegue*, de acuerdo con la legislación de régimen local (...)

Entendemos que la expresión “en quien delegue” es un error y se tendría que suprimir.

**2.** Por lo que respecta a la prescripción de las infracciones, si bien valoramos positivamente el establecimiento de plazos de prescripción, consideramos que el artículo 295.4, relativo a las infracciones urbanísticas realizadas sobre terrenos calificados como zonas verdes, espacios libres públicos, sistemas generales, viales, equipamientos públicos, suelo rústico protegido, elementos protegidos por la legislación protectora de los bienes integrantes del patrimonio histórico y cultural, monumentos historicoartísticos y edificios y conjuntos catalogados, debería establecer un plazo, si bien, largo, de 20 o 30

años, más que declarar la imprescriptibilidad.

En cuanto a las cédulas de habitabilidad, y dado que se prevé la sustitución del Decreto 145/1997, sugerimos que el Anteproyecto de ley establezca el plazo de 10 días previsto en dicho Decreto como plazo máximo de resolución, así como el sentido positivo del silencio administrativo.

Asimismo, y en línea con lo que se ha dicho en relación a las licencias, entendemos que con una certificación de final de obra emitida por técnico competente, ya sea quien ha ejecutado la obra o un tercero, debería ser suficiente para obtener la cédula de habitabilidad, agilizando así la actividad privada.

**Docena.** Por lo que respecta a las disposiciones adicionales, la quinta, en el apartado segundo dispone que el Archivo *dependa de la conselleria competente del Gobierno de las Illes Balears (...)*. Suponemos que se trata de una conselleria competente en una materia concreta, como ordenación del territorio, cosa que se debería corregir.

La disposición adicional novena modifica 14 de los 26 artículos que quedaban en vigor de la Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y de régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares. Asimismo, deroga su artículo 25. Por tanto, esta Ley de protección se ve reducida en más de un cincuenta por ciento de extensión cuando, también, ya fue modificada con la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes. Entendemos que las disposiciones adicionales no están pensadas para modificaciones tan extensas de las leyes vigentes y que por tanto se debería evitar esta técnica legislativa.

## V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares ha valorado el Anteproyecto de ley de ordenación del territorio y del urbanismo de las Islas Baleares, y solicita al Gobierno que sea receptivo a las recomendaciones formuladas en este Dictamen.

La secretaria general

Visto bueno

El presidente

Ángeles Bellinfante Torres

Llorenç Huguet Rotger

Suplente

Palma, 3 de marzo de 2010