



## **PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY 5/2014, DE 15 DE JULIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y PAISAJE, DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

POR

DAVID AVIÑÓ BELENGUER

*Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia.*

### **SUMARIO.**

**1. Motivos de la ley. 2. Planificación territorial y urbanística.** A. Infraestructura Verde, ocupación racional del suelo y calidad de vida en las ciudades. B. El plan general estructural y el plan de ordenación pormenorizada. C. Reserva de suelo mínimo para vivienda protegida. D. Coordinación del plan con la planificación ambiental y estratégica. E. Actuaciones territoriales estratégicas. **3. Gestión y ejecución urbanística.** A. Cesión de aprovechamiento lucrativo a favor de la Administración generada por la actuación urbanística. B. Reparcelación. C. Patrimonio Público de Suelo. D. Estatuto y selección del urbanizador y tramitación del programa de actuación integrada. E. El deber de edificar, conservar y rehabilitar. F. Intervenciones urbanísticas en la ciudad construida. **4. Disciplina urbanística.** A. Cambio del sentido del silencio de la administración. B. Situación de determinadas edificaciones aisladas sin licencia. **5. Régimen transitorio. 6. Conclusiones.**

### **TEXTO.**

#### **1. Motivos de la ley.**

El 20 de julio de 2014 entró en vigor la Ley 5/2014, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), publicada en el DOCV el 31 de julio de 2014. Esta ley nace con la voluntad de reducir, sistematizar y clarificar el vigente marco normativo, proponiendo una única tramitación ambiental y urbanística, para lo cual deroga la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, reguladora del urbanismo (LUV); la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP); la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de Suelo No Urbanizable (LSNU); la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, Reguladora de los Campos de Golf; la Ley 1/2012, de Medidas Urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Territoriales y Estratégicas; el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, y el Reglamento de Paisaje de la Comunidad Valenciana, aprobado por Decreto 120/2006, de 11 de agosto (ROGTU). Se pretende ajustar el contenido a las normas estatales en materia de suelo y medio ambiente (Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente; Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Ley 8/2013, de 26 de junio de 2008 –TRLS 08-; Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas –LRRRU) y europea.

El segundo gran propósito de la ley es la necesidad de integrar el territorio, tanto desde el punto de vista de las escalas espaciales de la planificación, como de la elaboración eficiente de los planes, al incluir un mecanismo de elaboración y evaluación del plan donde los aspectos ambientales, territoriales, paisajísticos, económicos y sociales convergen en un mismo plano. Así, la tramitación de todos los planes y programas se incluye dentro de la tramitación del plan.



En tercer lugar, se busca un incremento de la transparencia y seguridad jurídica, mediante la concreción de unas reglas claras en el establecimiento de los procedimientos, para lo cual todos los agentes interesados en el sector (promotores, técnicos, administraciones y ciudadanos) han de conocer de antemano los criterios ambientales y territoriales, requisitos funcionales y las variables económicas, que deberán tenerse en cuenta a la hora de elaborar los planes.

En cuarto lugar, la Ley diferencia entre ordenación estructural y pormenorizada mediante la regulación de los planes generales estructurales (elementos estructurales, de aprobación autonómica) y los planes de ordenación pormenorizada (gestión urbanística y edificación, de aprobación municipal), respectivamente.

En quinto lugar, uno de los objetivos de la LOTUP es su flexibilidad y su adaptación a la conjuntura económica e inmobiliaria actual, que requiere de ajustes y de instrumentos que se adapten a las necesidades reales del mercado. Se pone como ejemplo en la Exposición de motivos de esta ley la priorización de las intervenciones en la ciudad existente y construida, apostando por la rehabilitación y la renovación, frente a la expansión urbana sobre suelos no transformados. También se contemplan soluciones a los asentamientos y tejidos diseminados en el medio rural para mitigar sus impactos en el territorio. Por otra parte, se recoge una regulación especial para los municipios pequeños necesitados de mecanismos sencillos de desarrollo urbanístico. Finalmente, se establecen instrumentos especiales para iniciativas que, por su carácter singular, implantación inmediata y por su enorme interés estratégico, socio-económico y general, requieren de una mayor celeridad en su tramitación.

## ***2. Planificación territorial y urbanística.***

El Libro I se estructura en tres títulos: el primero relativo al modelo de territorio sostenible; el segundo a los instrumentos de planificación y los distintos niveles de ordenación; y el tercero al procedimiento de tramitación de dichos instrumentos.

### **A. Infraestructura Verde, ocupación racional del suelo y calidad de vida en las ciudades.**

El título I se refiere al modelo de desarrollo territorial y urbanístico sostenible, entendiendo por tal el que «satisface las necesidades adecuadas y suficientes de suelo para residencia, dotaciones y actividades productivas, preservando los valores ambientales, paisajísticos y culturales del territorio». Los criterios de sostenibilidad (emanados de la normativa europea), son determinantes en la redacción de los planes, y tomados en cuenta desde las fases de elaboración más tempranas.

La Infraestructura Verde del territorio es una red interconectada de los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural, cuya definición debe ser previa a la planificación de nuevas demandas de suelo (art. 4.4) y abarcar todas las escalas del territorio. Tiene como finalidad armonizar los nuevos crecimientos en el territorio con sus objetivos de protección. Se extiende también a los suelos urbanos y urbanizables, comprendiendo, como mínimo, los espacios libres y las zonas verdes públicas más relevantes, así como los itinerarios que permitan su conexión (art. 4.2). Contiene determinados espacios y elementos que desempeñan una función ambiental y



territorial, incluyendo tanto ámbitos protegidos por una regulación específica como otros que no poseen esta protección. Las disposiciones de la LOTUP y la de los planes regularán los usos y aprovechamientos de dicha infraestructura (5.1).

La planificación urbanística y territorial clasificará suelo urbano y urbanizable en una dimensión suficiente para satisfacer las demandas que lo justifiquen e impedir la especulación, basándose en necesidades reales, previstas o sobrevenidas, y justificarse mediante parámetros objetivos. Para lograr tal desarrollo, la ocupación racional del suelo tiene como objetivos (art. 7.2) la prioridad en la culminación de los desarrollos existentes y las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana; el fomento de modelos urbanos diversos y eficientes desde el punto de vista del consumo de recursos, generación de emisiones y de residuos, y del coste de mantenimiento; la apuesta por los tejidos urbanos compactos; el favorecimiento de la calidad de los tejidos urbanos; la Infraestructura Verde; el fomento del transporte público, etc.

Los nuevos espacios públicos, o su reforma, configurarán la imagen urbana como el resultado de un proyecto unitario, coherente y articulado por la Infraestructura Verde urbana y la red de espacios dotacionales, y en ningún caso como mero resultado residual e inconexo de implantaciones privadas (art. 12.4). Además, las ciudades responderán a un sistema policéntrico que extienda la prestación de bienes y servicios de forma equitativa al conjunto del territorio (12.1), y la ordenación de la edificación y su uso se ajustarán a criterios de eficiencia energética, reducción de emisiones y residuos, y a la implantación de energías renovables (12.5). La ordenación de usos y el diseño urbano atenderán a los principios de accesibilidad universal y de movilidad sostenible, con un sistema de transporte público eficiente y una adecuada estructura y morfología de las calles, espacios públicos y secciones viarias (12.3). La ordenación territorial y urbanística procurará las condiciones para conseguir ciudades socialmente integradas, evitando soluciones espaciales discriminatorias (art. 13.1).

## **B. El plan general estructural y el plan de ordenación pormenorizada.**

Se diferencian en la LOTUP dos niveles de ordenación urbanística municipal: el plan general estructural (PGE), y el plan de ordenación pormenorizada (POP) art. 19.1). El PGE permite una visión general de los aspectos más relevantes en la ordenación urbanística del territorio, mediante la delimitación de las zonas de ordenación estructural, a las cuales el plan asigna función, usos y normas vinculantes para futuros instrumentos de ordenación detallada (19.2). El PGE delimitará en el suelo urbanizable y, en su caso, el suelo urbano, para su posterior desarrollo pormenorizado, sectores de plan parcial para estructurar la expansión urbana prevista, y sectores de plan de reforma interior para operaciones de renovación urbana (art. 29.1). En los núcleos urbanos tradicionales de municipios de escaso crecimiento se podrán delimitar pequeñas zonas con la amplitud necesaria para acoger las demandas de población residente (art. 25), mediante actuaciones aisladas (art. 72.3 b).

El contenido del PGE es mucho más amplio que en la legislación anterior. De hecho, incluye una memoria de sostenibilidad económica que, de acuerdo con la legislación de suelo del Estado, ponderará el impacto de la actuación en las haciendas públicas afectadas por la implantación y el



mantenimiento de las infraestructuras necesarias, la puesta en marcha y prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo a usos productivos (art. 30.2 y 34.2 e); un informe de viabilidad económica (34.2 d) y los documentos de la evaluación ambiental y territorial (34.2 b); y también los indicadores de seguimiento de ejecución de los indicadores de sostenibilidad (22.3 y 34.2 f). La documentación justificativa deberá acreditar la coherencia de la ordenación estructural con los indicadores de sostenibilidad y con las directrices del desarrollo territorial propuesto; la Infraestructura Verde, la funcionalidad de la red primaria y la zonificación, etc. (34.3).

El POP ordena el suelo urbano, y en su caso, el suelo urbanizable, regula las ordenanzas de edificación aplicables a todo el término municipal, y ordena ámbitos de expansión urbana clasificados como suelo urbanizable (19.3). Como novedad importante de la ley, los planes parciales y planes de reforma interior requerirán de un estudio de viabilidad económica y una memoria de sostenibilidad económica, si no estuvieran convenientemente detallados en el PGE (art. 40.4 a) 5°).

La ordenación pormenorizada en sectores de planeamiento parcial debe cumplir los estándares dotacionales de calidad urbana que se establecen en el anexo IV de la LOTUP, y como mínimo, los establecidos en el art. 36.2. En sectores de reforma interior, o unidades de ejecución en suelo urbano directamente ordenadas por el plan de ordenación pormenorizada que carezcan de las condiciones de viabilidad propias de un sector completo, o en las zonas consolidadas, a las que el PGE atribuya un incremento de aprovechamiento, cuando sea imposible la cesión en terrenos en el propio ámbito de actuación, las dotaciones públicas podrán materializarse mediante la cesión en superficie edificada de valor equivalente, que se integrará en complejos inmobiliarios definidos en la legislación estatal del suelo, o bien se compensarán económicamente (art. 36.5). Esta posibilidad de constituir un complejo inmobiliario en la zona de actuación (art. 76.4) se refiere a las cesiones dotacionales generadas por actuaciones aisladas que incrementen el planeamiento, cuando exista imposibilidad física de materializar la cesión dotacional en terrenos del propio ámbito espacial. Si bien también podrá hacerse mediante compensaciones económicas.

### **C. Reserva de suelo mínimo para vivienda protegida.**

El PGE deberá respetar la previsión de suelo para promover viviendas sometidas a algún grado de protección pública (VPP) en un mínimo del 30 % de la edificabilidad residencial prevista, en los suelos urbanizables, y del 10 % del incremento de la edificabilidad residencial que se genere sobre la edificabilidad residencial del planeamiento vigente, en suelo urbano. En caso de que un estudio de demanda arroje un resultado superior, se estará a dicho resultado (art. 33).

No obstante, según la disposición transitoria sexta de la LOTUP, de conformidad con lo establecido en la D.T. 2ª de la LRRRU, se deja en suspenso hasta el 28 de junio de 2017 la aplicación de la reserva mínima de suelo para vivienda protegida. Hay que diferenciar dos supuestos. En primer lugar, en los planes generales, planes parciales o planes de reforma interior en tramitación y que no hayan alcanzado su aprobación definitiva antes de la entrada en vigor de la LOTUP, la administración promotora podrá eliminar la reserva prevista para VPP, siempre que se justifique el cumplimiento de lo previsto en la D.T. 2ª LRRRU. En segundo lugar, en el caso de planes parciales o



planes de reforma interior aprobados definitivamente y con su correspondiente programa de actuación aprobado antes del 28 de junio de 2013, pero que no cuenten, en la fecha de la entrada en vigor de la LOTUP, con la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación, podrá dejarse sin efecto la reserva de suelo para VPP prevista en el plan, siempre que: a) se justifique el cumplimiento de lo previsto en la D.T. 2ª LRRU, y b) que se tramite y apruebe la correspondiente modificación puntual del plan. Por su parte, la D.T. 2ª LRRRU establece como uno de los requisitos que los instrumentos de planeamiento justifiquen la existencia de un porcentaje de VPP ya construida y sin vender en el Municipio, superior al 15 % de las VPP previstas o resultantes del planeamiento vigente y una vigente desproporción entre la reserva legalmente exigible y la demanda real con posibilidad de acceder a dichas viviendas; y que se cumplan las reglas transitorias descritas en la legislación autonómica.

#### **D. Coordinación del plan con la planificación ambiental y estratégica.**

En la legislación anterior los procedimientos administrativos de planeamiento y evaluación ambiental y territorial estratégica carecían de una regulación coordinada, lo que producía enormes disfunciones, falta de claridad, dilación en el tiempo e inseguridad jurídica. La LOTUP se caracteriza por recoger los aspectos ambientales, urbanísticos y económicos del plan en una única tramitación, de forma que la búsqueda de coordinación es una de sus señas de identidad.

El título III del libro I regula el procedimiento de aprobación de todos los planes que requieran una evaluación ambiental y territorial estratégica. Ésta tiene como uno de sus objetivos integrar los criterios y condicionantes ambientales, junto a los funcionales y territoriales, a lo largo del proceso de elaboración del plan o programa (art. 47 a). El órgano ambiental y territorial (competencia de Consellería) actuará como órgano de coordinación global. Este órgano determinará si la evaluación ambiental y territorial estratégica debe ser simplificada u ordinaria en función de sus efectos. Por ejemplo, una vez emitido el documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico, el órgano promotor elaborará todos los documentos que integran el plan o programa, que, en el caso del plan, constituirá su versión preliminar (art. 52.1); y simultáneamente el estudio ambiental y territorial estratégico (52.2).

Este título también regula la tramitación de los planes y programas que no están sujetos a evaluación ambiental y territorial estratégica, las condiciones de modificación de los planes y programas en función de sus efectos ambientales y territoriales, la suspensión de licencias, las reglas aplicables en ausencia de planeamiento territorial y urbanístico, y la vigencia de los planes y programas.

#### **E. Actuaciones territoriales estratégicas.**

Las actuaciones territoriales estratégicas (ATE) se incluyen en el ámbito de planes supramunicipales, junto con la estrategia territorial y los planes de acción territoriales, y tienen por objeto la ordenación, gestión y desarrollo de intervenciones territoriales singulares de relevancia supramunicipal, que así sean declaradas por el Consell, y que por su interés general requieran de un procedimiento de tramitación específico y acelerado (art. 17.1 LOTUP). Pueden ser de iniciativa



pública, privada o mixta, y localizarse en terrenos situados en uno o varios términos municipales, cualquiera que sea su zonificación, clasificación, estado de urbanización o uso previsto por el planeamiento (17.2). La ATE ha de tener congruencia con la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana; interés general (haciendo especial hincapié en la generación de empleo); integrarse territorialmente; localizarse selectivamente, y ser efectiva y relevante desde un punto de vista estratégico (art. 17.3). Se adopta un sistema específico y acelerado de tramitación, con el objetivo de implantar iniciativas empresariales singulares y de elevada repercusión, en cuanto a generación de renta y empleo. Sin embargo, en la anterior legislación, el art. 96 de la LOTPP remitía a los planes generales y, en su caso, a los planes especiales, la labor de instrumentos de ordenación del territorio para el emplazamiento de actuaciones estratégicas de interés público, mediante el establecimiento de reservas de suelo. Se dejaba, por lo tanto, la iniciativa para formular este tipo de propuestas a los ayuntamientos, quedando la aprobación definitiva a la administración de la Generalitat, que estaba facultada para formular reparos y objeciones a aquél (96.2). Ahora, la ATE se inicia por acuerdo del Consell competente en la materia, seguida de la elaboración y aprobación de una propuesta de plan o proyecto, objeto de ejecución y gestión (art. 59.1 LOTUP).

### **3. Gestión y ejecución urbanística.**

#### **A. Cesión de aprovechamiento lucrativo a favor de la Administración generada por la actuación urbanística.**

El excedente de aprovechamiento resultante del porcentaje de aprovechamiento tipo que corresponde a la administración se materializará en terrenos cedidos a esta, libre de cargas de urbanización (art. 77 LOTUP): a) En el suelo urbanizable previsto en el PGE: 10%. b) En los sectores de planeamiento parcial que se desarrollen sin estar previstos en el PGE: 15 % (un 10 % será para la administración actuante y un 5 % para la Generalitat con la finalidad de destinar los ingresos derivados de dicho patrimonio a la mejora de la Infraestructura Verde). Este incremento con respecto al 10% anterior no se justificaría teniendo en cuenta que dicha modificación debe superar las mismas condiciones territoriales y ambientales que el resto de suelos incluidos en el PGE, lo que podría provocar efectos disuasorios de oportunidades de inversión. c) En el suelo urbano incluido en actuaciones aisladas o en planes de reforma interior, cuando exista un incremento de aprovechamiento respecto del planeamiento anterior: 5 % respecto del incremento del aprovechamiento tipo. En este caso, la cesión podrá realizarse preferentemente mediante cesión de suelo, o superficie edificada de valor económico equivalente integrada en edificios en régimen de propiedad horizontal (complejo inmobiliario), o mediante compensación económica.

#### **B. Reparcelación.**

Dice el art. 81 LOTUP que «el proyecto de reparcelación forzosa será formulado por la Administración actuante, de oficio o a iniciativa del urbanizador», aspecto que no recogía el anterior art. 169 LUV. Por tanto, la responsabilidad última del contenido de la reparcelación, más allá de la redacción inicial y asistencia técnica al proyecto que pueda realizar el promotor, será el ayuntamiento. Parece que de esta forma se pretende dotar de una mayor protección a los propietarios a la hora de reclamar sus derechos e intereses afectados por la reparcelación, y una



mayor seguridad jurídica a la hora de inscribir estos proyectos en el Registro de la Propiedad. Ahora bien, en muchos casos su elaboración requiere de una gran carga de trabajo y una notable especialización por (técnicos, abogados, etc.). Por lo tanto, los ayuntamientos deberán “nutrirse” de especialistas urbanistas, tanto de arquitectos como de abogados, a la hora de impulsar y aprobar dichos proyectos. En todo caso, las comunicaciones y notificaciones de trámites como la información pública, la aprobación definitiva, etc. serán realizadas desde el ayuntamiento, así como el proyecto final que se lleve a inscripción al Registro de la Propiedad será realizado con la firma y sello del consistorio.

Se dota a los propietarios de un mayor protagonismo en la valoración del suelo de las fincas. Por ejemplo, el art. 84.1 LOTUP dice que « fincas se aplicarán, en primer lugar, los criterios expresamente manifestados por los interesados, siempre que sean conformes a derecho y sin perjuicio del interés público o de tercero». En defecto de acuerdo se hará conforme con la legislación estatal del suelo.

Se añade la modalidad de expropiación en la gestión de los programas de actuación, si bien cuando concurren razones de especial urgencia o necesidad pública (art. 97.1), así como en estos casos: cuando la consolidación de los terrenos impida la función equidistributiva; implantación de edificios o actividades cuya gran dimensión impida dividir el solar en lotes reparcelables; la actuación revista un especial interés público o social; falte la colaboración de la iniciativa privada (97.2).

### **C. Patrimonio Público de Suelo.**

El art. 99 LOTUP dice que los bienes y recursos que integran el PPS, así como los ingresos obtenidos mediante enajenación, permuta, arrendamiento o cesión, la gestión del patrimonio y la sustitución del aprovechamiento, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, y deberán ser destinados a la construcción de VPP o a otras actuaciones de interés social. Creo que la referencia que se hace a la conservación, administración y ampliación del mismo sólo se puede referir a los recursos económicos y a los ingresos obtenidos por la enajenación del PPS o la sustitución del aprovechamiento, mientras que los bienes deberán ser destinados necesariamente a la construcción de VPP u otros usos de interés social. En mi opinión queda la duda, no obstante, de si los recursos económicos derivados de la gestión del PPS deben ser destinados a una finalidad, a otra o a ambas (siendo esta última por la que apuesto). Se pueden destacar como nuevos destinos del PPS, por ejemplo, las actuaciones de iniciativa pública destinadas a la renovación urbana, reforma interior o rehabilitación de viviendas; las conservación y mejora del medio ambiente, de la Infraestructura Verde, del entorno urbano y protección del patrimonio arquitectónico y del paisaje; la gestión y promoción de suelo en actuaciones de iniciativa pública, etc. (art. 99.1). Dice CASTELAO RODRÍGUEZ (2013, pp. 395, 398 y 401) que con la aprobación de la LRRRU, las acciones de los poderes públicos para promover las condiciones necesarias para dotar a los españoles de una vivienda digna y adecuada (art. 47 de la Constitución Española) se encuentra en las intervenciones sobre el suelo urbano y edificaciones ya ejecutada. Para ello, existe compatibilidad de los objetivos de la LRRRU con los destinos de los bienes integrantes en el PPS.



Como regla general, en la gestión del PPS se preferirá la enajenación en régimen de derecho de superficie a la del pleno dominio (art. 99.3).

#### **D. Estatuto y selección del urbanizador y tramitación del programa de actuación integrada.**

La ley establece dos sistemas de gestión: la pública y la realizada por propietarios. La primera puede hacerse de forma directa por la administración o, de forma indirecta, por la iniciativa privada, sea o no propietaria de suelo. Si la administración no adopta la primera forma de gestión (directa), y los propietarios (o una asociación de los mismos que cuenten con la mayoría) tampoco lo hacen, se abrirá el proceso de licitación para cualquier persona física o jurídica con capacidad solvencia exigidas en las bases de programación elaboradas por el ayuntamiento, en cuyo caso la designación del agente urbanizador se contiene en la LOTUP y, en lo no previsto en ella, por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP). La novedad más importante consiste en la preferencia de los propietarios, sin concurso previo de selección de proposiciones, en el desarrollo de actuaciones de urbanización. Además, los propietarios pueden subrogarse en la posición del interesado en la presentación de un programa durante la fase de consultas (coartando la iniciativa privada).

Otra novedad es la existencia de dos procedimientos de selección en las actuaciones previas al procedimiento de aprobación y adjudicación del programa de actuación integrada (PAI): el de la alternativa técnica (art. 123 LOTUP) y el del agente urbanizador, a través de la proposición jurídico-económica (art. 125). El proponente de la alternativa (u otro documento) elegida, si no resulta designado urbanizador, podrá reclamar de este, salvo pacto en contrario, con cargo a la primera cuota de urbanización, el derecho de reintegro de los gastos, más un 20 % (art. 130).

La aprobación del PAI corresponde a la Administración promotora, es decir al Ayuntamiento (art. 118 y ss. LOTUP), si bien también es cierto que si el PAI incluye un instrumento de planeamiento, habrá que estar a la competencia compartida entre la Administración autonómica y local en materia de planeamiento (124.8).

En cuanto a la relación del urbanizador con los propietarios, la ley establece la obligatoria adhesión expresa del propietario a participar en una iniciativa de programación urbanística. Asimismo, se regulan nuevas garantías para el propietario, en relación con la retasación de cargas; el suministro de servicios; el sistema de garantías y fianzas; las obligaciones de transparencia; el derecho a elegir modalidad de retribución; facultad de no participar solicitando la expropiación; el alcance de las notificaciones y emplazamientos del urbanizador al propietario; limitación de la responsabilidad económica del propietario a la afección real de la finca, etc.

La retasación de cargas presupuestadas en el PAI solo procede por causas imprevisibles y no imputables al urbanizador, como son la fuerza mayor y los cambios por variación sobrevenida en la reglamentación técnica aplicable, limitado al 20 % en este caso (art. 147.1 y 2 LOTUP). Asimismo, «los incrementos de coste imputables a un tercero, como compañías suministradoras, solo justifican la retasación si el urbanizador, con la diligencia empresarial que le es exigible, ni los puede evitar, ni los puede presupuestar con mayor certeza en el programa de actuación integrada, a falta de



referencias objetivas, públicas y tasadas» (147.6). En ningún caso se exigirán por cuenta o cargo de una actuación urbanística instalaciones de las redes de servicios que excedan de sus necesidades propias (148.3). Sin perjuicio del derecho de reintegro de los propietarios por los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos previstos en dicha legislación (148.1). Finalmente, en la nueva ley se separan claramente la retasación de cargas (20 % del valor de las cargas ciertas totales, según el importe del programa de actuación integrada aprobado) -147.1 a 6-, y la revisión de precios, que se remite a los términos de la ley de contratos del sector público (147.7), que en la anterior legislación formaban parte del concepto de revisión de cargas (art. 168.4 LUV). Esta última previsión parece aclarar definitivamente la exclusión de la actualización de precios de ejecución material de la obra de construcción, perteneciente al ámbito de la Ley de Contratos del Sector Público y del empresario constructor, de la retasación de cargas, que se incluye en el ámbito del programa de actuación y de las obligaciones del Urbanizador.

Por otro lado, «la contratación del empresario constructor por la administración en los casos de gestión directa se ajustará a lo dispuesto en la ley de contratos del sector público» (art. 157.1 LOTUP) y «podrá ser de obra y servicios, para encomendar también al constructor la elaboración del proyecto de reparcelación y las tareas auxiliares de esta». (157.2). Una novedad de calado es la prevista en el art. 157.2 cuando dice que «El pliego podrá especificar que el precio sea pagadero precisamente con el remate de la subasta de parcelas que se asignen a la administración en pago de las cargas de urbanización, comprometiéndose el contratista a aceptar estos términos. Si las posturas de la subasta fueren insuficientes para pagar al empresario constructor, este se adjudicará las parcelas correspondientes en pago. Asimismo, podrá estipularse, como modalidad de pago, que la administración ceda los créditos y garantías de retribución en metálico, hasta cubrir el importe del contrato». Se observan dos posibles problemas. En primer lugar, qué sucede si la subasta quedare desierta, o se adjudiquen por debajo del valor de las cuotas en metálico. En segundo lugar, no se especifica a qué se refiere el legislador por “parcelas correspondientes en pago”, cuando lo más correcto sería que se le adjudicaran m<sup>2</sup>t en función del coeficiente de retribución.

## **E. El deber de edificar, conservar y rehabilitar.**

Los arts. 179 a 183 de la LOTUP regulan los deberes de edificar, conservar y rehabilitar, y el de adaptar las edificaciones al ambiente, así como las órdenes de ejecución para velar por el cumplimiento de lo anterior. Una novedad importante es la que establece que los plazos se fijarán atendiendo a las circunstancias económicas generales y sus posibilidades individuales, sin que, en ningún caso, puedan superar los seis años (art. 179.1), lo que denota la “comprensión” del legislador por las dificultades económicas y de financiación en relación con la actividad inmobiliaria. Otra novedad es la posibilidad de adoptar las medidas necesarias para ejercer, en su caso, la tutela y defensa de los intereses de las persona inquilinas (art. 182.1 b). Fuera de lo que es el deber de conservación y rehabilitación, la ley prevé (art. 182.3) las órdenes de ejecución para la limpieza, vallado, retirada de carteles u otros elementos impropios, a los que se les aplica la ejecución subsidiaria e imposición de multas coercitivas.



La ejecución forzosa cabe cuando hubiera reiteración en el incumplimiento de la orden de ejecución, en cuyo caso se propone la incoación de la declaración de incumplimiento del deber de rehabilitación y el sometimiento del inmueble al régimen de edificación forzosa, con inscripción en el Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar (RMSER). Tanto si es el Ayuntamiento como si se trata de un particular, para que pueda tener lugar la edificación forzosa por sustitución, el pleno dominio del inmueble ha pertenecer al agente rehabilitador, lo que podrá obtenerse por convenio entre propietario y aquél (arts. 184.4, 186.2 c), 186.4 y 186.1 b) LOTUP); expropiación por la administración (cuando el agente rehabilitador es el propio ayuntamiento como si lo es un particular, aplicando una reducción del justiprecio hasta el 50 %, según el art. 103.4 LOTUP y 36.3 TRLS 08, a la Administración), o por substa. CISCAR y BASTIDAS BONO (2014, 2429) entienden que la LOTUP no recoge ni prohíbe la reparcelación horizontal o económica, por lo que las consideran aplicables.

Por otro lado, la LOTUP ha previsto un novedoso sistema por el cual cualquier particular puede instar a la administración a declarar el incumplimiento del deber de rehabilitar o de edificar y el sometimiento del inmueble al régimen de edificación o rehabilitación forzosa con inscripción en el RMSER (art. 185 LOTUP y art. 33.1 TRLS 08). A esta solicitud se acompañará una memoria técnica y jurídica justificativa de la actuación, con una propuesta de solución a la situación de incumplimiento y la aportación de una garantía de ejecución de las obras, y otra provisional del 2% del coste estimado de las obras objeto de la actuación, y todo ello protocolizado previamente en una Notaría, junto a la certificación de dominio y cargas en el Registro de la Propiedad, el sometimiento de la pretensión a información pública y en un periódico de la provincia, así como de una notificación personal al propietario. Todo ello se presentará en el Ayuntamiento, quien resolverá sobre su tramitación acordando la suspensión de las licencias y la emisión de los informes técnicos.

## **F. Intervenciones urbanísticas en la ciudad construida.**

En las últimas décadas se ha visto relegada a un segundo plano la actuación urbanística sobre la ciudad construida, en detrimento del urbanismo expansionista. No obstante, la situación económica actual provoca la necesidad de invertir sobre lo ya construido y urbanizado, al objeto de mejorar el tejido urbano existente, mediante actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (ROGER FERNÁNDEZ, 2014, 23). El urbanismo concentrado se basa en la prioridad de de la ciudad existente frente a las “tentaciones” de los nuevos desarrollos.

El urbanismo “avanzado” y actual demanda nuevos escenarios basados en criterios como la sostenibilidad y la cohesión social. El “paquete” legislativo que permite este tipo de actuaciones deriva tanto del TRLS 08, como de la LRRRU y la LOTUP. Este nuevo conjunto legislativo permite la simplificación de los procedimientos de evaluación ambiental para las actuaciones más sencillas en suelo urbano; se recoge un régimen económico que justique, de manera previa, la puesta en marcha de los procesos de intervención urbana, o a las que atiendan a las naturales e históricas dinámicas de renovación y evolución de la ciudad por cambios de uso, incrementos de edificabilidad o ambas circunstancias a la vez; al régimen de coexistencia entre dominio público y privado; o a las normas que prevean la ejecución concertada entre la propiedad y el promotor.



Con el fin de procurar un desarrollo territorial y urbanístico sostenible, la planificación territorial y urbanística, entre otras cuestiones, «priorizará la culminación de los desarrollos existentes y las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana frente a las nuevas ocupaciones del territorio» (art. 7.2 a) LOTUP). El PGE, una vez zonificado el territorio municipal, además de los planes parciales, «delimitará sectores de plan de reforma interior para operaciones de renovación urbana que deben ser abordadas por un plan específico de esta índole» (art. 29.1 b). Para cada sector (también los de plan parcial), el PGE «ha de hacer una estimación aproximada del número máximo y mínimo de habitantes de uso residencial, y de habitantes equivalentes en ámbitos de usos productivos y calcular una estimación preliminar de sus dotaciones de la ordenación estructural y de las necesidades funcionales básicas en materia de saneamiento, abastecimiento de agua, suministro eléctrico, accesibilidad y gestión de residuos, justificando las reservas» (art. 29.2).

La ordenación pormenorizada contendrá, entre otras cuestiones, la delimitación de ámbitos de actuación sobre el medio urbano a que se refiere el artículo 72 LOTUP y la LRRRU (art. 35.1 i) LOTUP. El art. 72.4 LOTUP dice que las actuaciones sobre el medio urbano tendrán la consideración de actuación aislada o actuación aislada de acuerdo con lo dispuesto en el propio artículo 72 y con los criterios de elección entre una y otra regulados en el art. 73, que remite a los documentos de planeamiento los criterios para incluir los terrenos en una actuación integrada o aislada. En concreto, el art. 73.1 a) dice que «en las manzanas con urbanización preexistente completa, procede la actuación aislada, salvo cuando las circunstancias aconsejen la formulación de un plan de reforma interior para realizar actuación de renovación o regeneración sobre el medio urbano». Los planes de reforma interior ordenan pormenorizadamente sectores en ámbitos previamente urbanizados o con algún grado de consolidación y en los ámbitos de actuación sobre el medio urbano en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (art. 40.1). Los planes de reforma interior podrán delimitar unidades de ejecución por necesidades funcionales de renovación urbana o cuando sean necesarias según las normas y criterios de equidistribución previstos por el PGE y la LOTUP; y establecerán los ámbitos a desarrollar mediante actuaciones aisladas, allí donde no se precisen las actuaciones integradas (art. 40.3).

Por otro lado, en lo referente al contenido documental del programa de actuación integrada, la proposición jurídico-económica contendrá, entre otros documentos, una memoria de viabilidad económica o de sostenibilidad económica, en los términos establecidos por la LRRRU (art. 112.4 d) LOTUP). La administración actuante podrá asignar la condición de urbanizador, en régimen de gestión urbanística por los propietarios, en el caso de actuaciones sobre el medio urbano, a los sujetos obligados a los que se refiere el art. 8 a) y b) LRRU (art. 114.1 d) LOTUP).

#### ***4. Disciplina urbanística.***

##### **A. Cambio del sentido del silencio de la administración.**

Una de las principales novedades en materia de otorgamiento de licencias es el cambio del criterio del silencio administrativo en la concesión de licencias urbanísticas, pasando casi todo a tener el efecto del silencio negativo. Esto concede mayor control al ayuntamiento en detrimento de la agilidad en la tramitación.



En materia de disciplina urbanística, la principal novedad de la LOTUP hace referencia al sistema de actos comunicados y declaraciones responsables, como alternativa a la licencia en algunos casos. Por otro lado, el plazo de caducidad de la acción de restauración de la legalidad pasa a ser de 15 años, lo que beneficia la correcta aplicación de la disciplina urbanística, pero, como efecto negativo, aumenta la inseguridad jurídica durante un mayor lapso de tiempo. La infracción seguirá prescribiendo a los 4 años, por lo que transcurrido este tiempo el ayuntamiento no podrá sancionar pero sí a legalizar o demoler las obras sin licencia.

## **B. Situación de determinadas edificaciones aisladas sin licencia.**

Se puede destacar la novedad de los asentamientos residenciales en el suelo no urbanizable sobre los que no se pueden aplicar medidas de restauración de la legalidad o han quedado en situación de fuera de ordenación. Los suelos consolidados se tratan de un caso típico de asentamiento urbano inacabado que la normativa urbanística anterior si bien sí legisló, no solucionó. Con la LOTUP, por ejemplo, se desarrolla más profusamente y se dota de mayor flexibilidad, al régimen fuera de ordenación, mediante soluciones diferenciadas en función del grado de incompatibilidad con el planeamiento; se regulan los deberes de los propietarios de estas edificaciones de las viviendas fuera de ordenación, que solo contribuirán al coste de la urbanización cuando ésta aumenta inmediatamente el valor comercial de su propiedad, compensándose los excedentes de aprovechamiento en el momento de la reedificación.

En concreto, para las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable, construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística municipal para su ubicación en esta clase de suelo, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia siempre que estuvieran terminadas en dicha fecha, sigan manteniendo en la actualidad el uso y las características tipológicas que tenían a la entrada en vigor de la citada ley y no se encuentren en situación legal de ruina urbanística. Para aquellas edificaciones no comprendidas en el supuesto anterior y siempre que estuvieran en suelo no urbanizable común, la solución dada por la nueva norma se ha sustanciado en el requisito de los cambios de la densidad exigida: según la norma aprobada se consideran núcleos de viviendas consolidados las agrupaciones de viviendas implantadas sobre ámbitos en suelo no urbanizable que conserven una parcelación de características rurales propias del ámbito territorial, y con una densidad igual o superior a tres viviendas por hectárea, (10.000 m<sup>2</sup>). Para legalizarlas se precisará además el desarrollo de un plan especial y un proyecto de urbanización que debe ejecutarse para evitar los impactos en el medio ambiente. Estos núcleos de viviendas conservarán el carácter rural, y las obras a realizar, que serán sufragadas por los propietarios, deberán ser las mínimas imprescindibles para eliminar dichos impactos. Una vez construidas las infraestructuras necesarias, las viviendas podrán ser legalizadas mediante la solicitud de la preceptiva licencia de legalización.

Para las demás viviendas aisladas ilegales de menos de cuarenta años (posteriores a la entrada en vigor de la Ley 19/1975) la ley prevé un proceso de regularización comprendido en el capítulo III del Libro II de la LOTUP (“Minimización de impactos ambientales en el suelo no urbanizable”),



con la excepción de que sean viviendas construidas en suelo protegido. La LOTUP define como núcleos de vivienda conolidada «las agrupaciones de viviendas implantadas sobre suelo no urbanizable que conserven una parcelación de características rurales propias del ámbito territorial, y con una densidad superior a tres viviendas por hectárea, sobre las que no quepa la realización de medidas de restauración de la legalidad urbanística o hayan quedado fuera de ordenación». Para legalizar estas viviendas e incluirlas en el PGE deberá tramitarse un plan especial, de aprobación autonómica, en el cual los propietarios de las viviendas deberán presentar una “memoria descriptiva” con la situación actual y solución propuesta, planos con los grados de urbanización así como de la nueva ordenación, incluyendo los terrenos inedificables estrictamente necesarios para integrar la Infraestructura Verde de su ámbito territorial, para ultimar la trama del borde y los necesarios para implantar las dotaciones públicas adecuada; también un estudio de viabilidad económica y, en su caso, un convenio urbanístico. El proyecto de urbanización incluirá un sistema de depuración de vertidos, pudiendo agruparse por viviendas; la recogida de residuos sólidos, y el suministro de agua potable, así como la adecuada conexión del núcleo de viviendas con la red viaria.

La concreción de estas medidas será competencia de los Ayuntamientos, quienes deberán ponerse de acuerdo con los propietarios de las viviendas para impulsar el instrumento legal puesto en sus manos por la nueva ley. Desgraciadamente el momento económico no es favorable a rápidas iniciativas de los Ayuntamientos. A pesar de ello, la presión de los propios propietarios afectados por la situación, por evitar consecuencias sancionadoras e incluso la propia voracidad recaudatoria de la Administración podría provocar que, más pronto que tarde, se ejecutaren estos planes de regularización en gran parte de nuestro territorio.

## ***5. Régimen transitorio.***

La D.T. primera apartado 1º de la LOTUP dice que «los instrumentos de planeamiento, programación, gestión urbanística, reparcelación y expropiación por tasación conjunta, así como las declaraciones de interés comunitario y las actuaciones territoriales estratégicas que hubiesen iniciado su información pública con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, se seguirán tramitando conforme a la legislación anterior. No obstante, su promotor podrá optar por reiniciar su tramitación acogiéndose a las disposiciones de la presente ley, o proseguirla conforme a ella cuando los trámites ya realizados sean compatibles con la misma». Como se puede observar, el legislador da la oportunidad de que el promotor pueda acogerse a las ventajas que ofrece la LOTUP, bien reiniciando el procedimiento o continuándolo, siempre que esto último sea posible dado el grado de compatibilidad de los trámites. El apartado 2º dice que los procedimientos de evaluación ambiental que se inicien a partir de la entrada en vigor de la LOTUP se regirán por ésta. No obstante –dice la D.T.- «en aquellos casos en los que, por no haberse iniciado la información al público del Plan, resulte de aplicación la presente ley, el documento de referencia emitido se asimilará a todos los efectos con el documento de alcance». El apartado 3º dice que «los procedimientos en tramitación en la fecha de entrada en vigor de la presente ley relativos a disciplina urbanística, ruina o incumplimiento del deber de edificación se ajustarán a las disposiciones vigentes al tiempo de iniciarse el correspondiente procedimiento».



La D.T. segunda apartado 1º establece la innecesariedad de adaptación del planeamiento general a la nueva ley, lo que dota de libertad a los ayuntamientos. Por su parte, el apartado 3º dice que «los municipios podrán interesar de la Consellería (...) que declare la homologación a la presente ley de los planes o normas subsidiarias de planeamiento o del planeamiento vigente de alguno de sus sectores. (...)». El ap. 4º dice que «la aprobación de los planes parciales, de los planes de reforma interior o de los planes especiales, que modifiquen las determinaciones de los planes generales o normas subsidiarias de planeamiento vigentes a la entrada en vigor de esta ley, requiere la homologación del sector correspondiente, que podrá efectuarse directamente al aprobar dichos instrumentos, siempre que estos contengan los documentos específicos y las determinaciones necesarias a tal fin».

La D.T. tercera apartado 1º dice que «los planes aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley o (...) se aprueben sin adaptarse a ella, se ejecutarán según sus propios contenidos, (...)». No obstante, los porcentajes de aprovechamiento que corresponda a la administración regulados en la LOTUP «serán aplicables a los programas de actuación que se aprueben con posterioridad a la entrada en vigor de la misma» (apartado 2º). El apartado 3º establece que en el caso de reclasificaciones de suelo no urbanizable a suelo urbanizable iniciadas antes de la entrada en vigor de la presente ley y no aprobados definitivamente, se podrá optar entre continuar con la cesión de suelo prevista en el art. 13.6 de la LOTUP, o sustituir esta cesión por la prevista en el art. 77.1 b) LOTUP.

La D.T. cuarta dice que «1. Los programas de actuación adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley se regirán, (...), por la normativa que le resultaba de aplicación antes de la entrada en vigor de esta ley».

La D.T. quinta establece que a partir de la entrada en vigor de la LOTUP los ayuntamientos no podrán adjudicar ningún PAI que haya sido tramitado al amparo de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística, salvo aquellos que cuenten con aprobación y adjudicación municipal condicionada a la aprobación por la Consellería competente en materia de urbanismo.

La D.T. sexta dice que el planeamiento de desarrollo del plan general y los PAI que hubieran iniciado su tramitación antes de la entrada en vigor de la LOTUP, podrán ser modificados para subdividir las unidades de ejecución inicialmente previstas sobre la base del resultado de la memoria de viabilidad económica y de los informes de sostenibilidad económica, estableciendo las consecuencias de la subdivisión respecto del PAI, reduciendo el ámbito de una o varias unidades de ejecución, y quedando el resto pendientes de programar o desclasificadas.

La D.T. séptima dice que en los programas que se encontraban en ejecución a la entrada en vigor de la Ley 1/2012 (actuaciones territoriales estratégicas), cuando causas justificadas de interés público o la viabilidad económica de la actuación así lo aconsejen, la administración actuantes, de oficio o a instancia de los propietarios o el urbanizador, podrá acordar la suspensión temporal, total o parcial, de la ejecución del programa por un plazo de dos años, prorrogables por dos más.



Una medida garantista de la protección del medio ambiente es la recogida por la D.T. novena, según la cual en los municipios cuyo planeamiento urbanístico no contenga para el suelo no urbanizable medidas de especial protección de parte del mismo, y hasta que se aprueben definitivamente los correspondientes instrumentos de planeamiento, a todo su suelo no urbanizable se le aplicará el régimen urbanístico establecido por la LOTUP para el suelo no urbanizable protegido.

## **6. Conclusiones.**

La ley parte de un intento del legislador valenciano de simplificar la tramitación administrativa en materia urbanística. No obstante, no es menos cierto que la ley tiene una tendencia continuista, por lo que mantiene la estructura procedimental de la anterior legislación, salvo determinadas cuestiones. No obstante, no es descartable que algunas cuestiones que precisen más detalle tengan que ser reguladas, en un futuro, mediante la aprobación de un reglamento de desarrollo de la ley.

En materia de planificación urbanística, la tramitación de los planes recoge la ordenación urbanística municipal en dos niveles: la ordenación estructural, a través del plan general estructural y de aprobación autonómica, y la ordenación pormenorizada, a través del plan de ordenación pormenorizada y de aprobación municipal. Lo que pretende es, en definitiva, derivar al PGE las cuestiones de mayor relevancia ambiental y territorial respecto del modelo territorial, y derivar al POP el uso detallado del suelo y de la edificación, así como las actuaciones urbanísticas.

Se considera clave la actuación urbanística en el suelo urbano (ya urbanizado) a través de actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, en contra del urbanismo expansionista vivido en las últimas décadas. Se recogen novedades en cuanto a la delimitación del sector del plan de reforma interior que prevea este tipo de actuaciones; la designación del sistema de actuación urbanística; las dotaciones a realizar; el sujeto promotor de la actuación; etc.

Las actuaciones territoriales estratégicas tienen una importancia capital en la redacción de la nueva ley. A tal efecto, se le ha otorgado plena competencia a la Generalitat para su tramitación y aprobación, con el objetivo de defender con una única voz los intereses supramunicipales de la Comunidad. Esto dará mayor rapidez y facilitará la implantación de aquellas infraestructuras que por su relevancia económica y social sean necesarias para los intereses generales.

La LOTUP ha pretendido regular de alguna forma el régimen de las edificaciones en suelo no urbanizable, intentando dar solución a este tipo de irregularidades, pero en ningún caso entendiéndose ello como una amnistía. Para ello establece un procedimiento de “asimilación” o de regularización que dependerá, respectivamente, de si se trata de viviendas sin licencia construidas con anterioridad o con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Suelo.

En definitiva, la nueva LOTUP tiene como objetivo global la regulación de la ordenación del territorio valenciano, de la actividad urbanística, y de la utilización del suelo para su aprovechamiento racional de acuerdo con su función socio-económica, así como desde un punto de vista ambiental y estratégico.

**BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.**

CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (COORD.): *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, La Ley, Madrid 2013.

DUART CISCAR, V. y BASTIDAS BONO, E. M.: “El deber de edificar, rehabilitar y conservar los edificios, en la nueva Ley 5/2014, de la Comunidad Valenciana, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje”, *La Ley. El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, nº 22, Madrid, 2014.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R.: *Gestionar la ciudad consolidada*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.