

**CONSULTA PÚBLICA PRÈVIA EN RELACIÓ AMB L'AVANTPROJECTE DE LLEI DE
LA GENERALITAT, DE REFORMA DE LA LEGISLACIÓ URBANÍSTICA I
D'ORDENACIÓ DEL TERRITORI DE LA COMUNITAT VALENCIANA**

De conformitat amb el que es preveu en els articles 14 i 15 de la Llei 4/2023, de 13 d'abril, de la Generalitat, de participació ciutadana i foment de l'associacionisme de la Comunitat Valenciana, i l'article 133.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, amb l'objectiu de millorar la participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de normes, amb caràcter previ a l'elaboració de l'avantprojecte de llei, se substanciarà una consulta pública, a través del portal de participació de la Generalitat <https://gvaparticipa.gva.es>, en la qual es recaptarà l'opinió dels subjectes i de les organitzacions més representatives potencialment afectats per la futura norma.

En compliment del que s'ha exposat anteriorment, els ciutadans, organitzacions i associacions que així ho consideren, poden fer arribar les seues opinions sobre els aspectes que es plantegen a continuació en el termini d'un mes des de l'anunci.

1. ANTECEDENTS DE LA NORMA Decret legislatiu 1/2021, del Consell, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge de la Comunitat Valenciana (TRLOTUP).

2. PROBLEMES QUE ES PRETENEN SOLUCIONAR AMB LA NOVA NORMA La Llei 5/2014, de 25 de juliol, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge (LOTUP), ha experimentat des que es va aprovar contínues alteracions. Deu modificacions des de l'aprovació de la LOTUP fins al text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge, aprovat pel Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juny (TRLOTUP). Després de l'aprovació del TRLOTUP, han sigut deu les normes amb rang de llei que han modificat el seu text.

Malgrat els continus canvis normatius efectuats, hi continua havent un important grau d'insatisfacció en relació amb l'aplicació de la norma. Es percep que els procediments d'aprovació dels plans i de les autoritzacions urbanístiques es dilaten excessivament en el temps, i que la regulació urbanística és massa rígida i no dona una resposta adequada als problemes reals.

Eixa percepció dona lloc a constants noves propostes de modificacions legals per a solucionar estos problemes, les quals a vegades no sembla que responen a un mínim procés de reflexió prèvia.

El que es pretén amb este tràmit de consulta prèvia és obrir la possibilitat que, amb la participació de totes les parts implicades, s'òbriga un procés de reflexió sobre els aspectes del TRLOTUP que podrien ser modificats amb l'objectiu últim de millorar l'actual regulació, per a eliminar rigideses innecessàries i simplificar els tràmits i les càrregues administratives.

Es pretén evitar haver d'acudir a contínues modificacions puntuals, i suscitar una reflexió pausada i participativa que permeta que tots els implicats en els processos urbanístics puguen expressar la seua opinió i formular els suggeriments que consideren convenients.

D'esta manera es vol contribuir al fet que els canvis en el text legal es facen des d'una perspectiva global, després d'una seriosa reflexió, i amb criteris de qualitat.

Abans de plantejar la introducció de més modificacions en el TRLOTUP, és bo recordar esta reflexió realitzada pel Consell d'Estat en la seua memòria anual de l'any 2002:

Hi ha no poques vegades en l'origen de les normes un component d'improvisació. (...) La improvisació tendix també a reforçar la foscor i dificultat de les normes. L'apressament en la redacció condueix a això, patixen la gramàtica i la sintaxi, els preceptes són llargs en excés i contenen massa incisos (...). Les lleis patixen un excessiu "reglamentisme" quan contenen supòsits massa nombrosos i concrets amb falta de claredat del principi normatiu inspirador del precepte: l'esperit reglamentista tendix a colonitzar la llei, i és este un altre factor d'instabilitat de les lleis. (...) En molts casos no hi ha hagut cap classe d'estudi o informe previ, a pesar de la importància decisiva que tenen. Estos estudis haurien de contestar preguntes com les següents: quines són les normes existents? com s'apliquen en la pràctica estes normes? quins són els interessos en presència? per què s'ha d'establir una nova regulació? què es pretén amb la nova regulació? pot esperar-se una altra oportunitat millor o s'ha d'aprofitar precisament ara? quin impacte produirà? quin grau de compliment s'espera? què s'ha d'afegir perquè es complisca? La immensa majoria d'estes preguntes no se solen plantejar i la seua possible resposta és una incògnita.

Segons el Consell d'Estat, *la proliferació, fugacitat i foscor de les normes i la seua improvisació propicien una actitud de reserva i reticència per part dels seus destinataris davant de tan plurals, canviants i dubtosos mandats del dret.*

Esta reflexió s'ha de fer amb serietat abans de plantejar qualsevol canvi normatiu. També en el cas de la modificació del TRLOTUP l'estudi del qual ara s'inicia. D'esta consulta es podria derivar la redacció d'una nova llei urbanística que substituïra el vigent TRLOTUP.

3. NECESSITAT I OPORTUNITAT DE LA TRAMITACIÓ Després dels nombrosos canvis normatius aprovats en la LOTUP, amb l'aprovació del TRLOTUP de 21 de juny de 2021, es va pretendre donar estabilitat al text. No obstant això, no s'ha aconseguit este objectiu i han sigut contínues les modificacions introduïdes en la norma. S'ha tractat en tots els casos de modificacions puntuals tramitades de manera ràpida, bé en la llei de mesures o a través de decrets llei. Esta és la llista de normes que han modificat el TRLOTUP:

- La Llei 7/2021, de 29 de desembre.
- El Decret llei 1/2022, de 22 d'abril.

- El Decret llei 4/2022, de 10 de juny.
- El Decret llei 8/2022, de 5 d'agost.
- La Llei 5/2022, de 29 de novembre.
- La Llei 8/2022, de 29 de desembre.
- La Llei 3/2023, de 13 d'abril.
- El Decret llei 14/2023, de 19 de desembre.
- La Llei 7/2023, de 26 de desembre.
- El Decret llei 7/2024, de 9 de juliol.

La qualitat tècnica d'alguna de les modificacions introduïdes primer en la LOTUP i després en el TRLOTUP és més que deficient.

Però, a més, i des de la seua aprovació en el 2014, la LOTUP presenta certes deficiències i contradiccions internes que s'expliquen pel seu procés d'elaboració. En les successives etapes de redacció es van introduir canvis molt rellevants respecte a les propostes dels primers esborranys, però que només feien una nova redacció de preceptes puntuals, i no una nova i completa revisió del text. Estes incoherències no es van poder esmenar amb l'aprovació del text refós, en el qual encara són visibles els diferents estrats de la seua redacció inicial, la qual cosa dona lloc a certes incongruències.

També cal destacar que el TRLOTUP és un text amb una densitat normativa molt desigual entre les seues parts. El TRLOTUP es dividix en tres llibres: planejament, gestió urbanística i disciplina. El que podem denominar «densitat normativa» del text és molt desigual per matèries. La regulació de la gestió urbanística, amb caràcter general, entra en els detalls propis del reglament, encara que, per exemple, la regulació de la gestió per part dels propietaris és pràcticament inexistent, la qual cosa contrasta amb la detallada regulació de la modalitat de gestió indirecta a través d'un agent urbanitzador. En canvi, alguns aspectes de la regulació del planejament tenen una regulació escassa o esquemàtica. En particular, la regulació del procediment d'aprovació dels plans es limita en la major part a repetir els textos inclosos en la Llei d'avaluació ambiental relatiu a la tramitació de l'avaluació ambiental, sense més aportacions.

En el preàmbul del Decret llei 7/2024, de 9 de juliol, de simplificació administrativa, ja es va assenyalar que s'havia «iniciat l'estudi d'una reforma de la legislació urbanística i d'ordenació del territori valenciana amb l'objectiu de simplificar tràmits, eliminar càrregues administratives, superar incoherències i millorar la seua redacció; això, des d'una perspectiva global, després d'una seriosa reflexió,

i amb criteris de qualitat», de manera que en eixa disposició només s'inclouen algunes modificacions concretes del TRLOTUP que «no poden esperar a la tramitació ordinària d'un nou text legal, sinó que han de ser posades en marxa de manera urgent».

En eixe context, pertoca ara iniciar un tràmit de consulta prèvia a l'elaboració d'un avantprojecte de reforma de la legislació urbanística i d'ordenació del territori de la Comunitat Valenciana que, de manera serena, amb la deguda participació ciutadana i amb acurada qualitat tècnica, intente de mode global simplificar els tràmits i millorar les incoherències normatives que es detecten.

4. OBJECTIUS DE LA NORMA L'objectiu principal de la norma l'estudi de la qual s'inicia consistix a reformar la legislació urbanística i d'ordenació del territori valenciana amb l'objectiu de simplificar tràmits, eliminar càrregues administratives, superar incoherències i millorar la seua redacció; tot això, des d'una perspectiva global, després d'una seriosa reflexió, i amb criteris de qualitat. Al mateix temps, no es vol deixar sense la necessària tutela jurídica una sèrie de valors i interessos generals que mereixen ser preservats. A més, la celeritat i simplificació ha de ser compatible amb la seguretat jurídica i no ha de suscitar dubtes sobre el seu ple ajust amb la resta de l'ordenament jurídic, en particular amb el que s'establix en la legislació bàsica que puga resultar en cada cas aplicable.

L'abast exacte dels canvis es concretarà quan haja conclòs el tràmit de consulta, tenint en compte els suggeriments que es reben.

S'apunten breument a continuació una sèrie de qüestions concretes que podrien ser estudiades i, si és el cas, incorporades en l'avantprojecte de modificació. No es tracta d'una enumeració exhaustiva, ja que podria ser objecte de canvis (addicions i exclusions) després del tràmit de participació.

A. En matèria de planejament:

- Estudi de la possibilitat de regular de mode més clar la participació de la iniciativa privada en la formulació de propostes de determinats instruments de planejament.
- Nova regulació del procediment d'aprovació dels plans urbanístics.
- Flexibilització del planejament, amb l'estudi de la possibilitat que els plans de desenvolupament puguen justificadament modificar el planejament general estructural.
- Regulació específica de l'emissió dels informes sectorials en matèria de planejament.
- Simplificació de la documentació exigible als plans.
- Reformulació dels instruments i procediments en relació amb l'aprovació de les inversions estratègiques.

- Possible estudi d'una reformulació en el règim regulador dels usos en el planejament urbanístic.
- Possible reconsideració de determinats paràmetres dels estàndards dotacionals.
- Estudi de mesures per a incrementar l'oferta de sòl logístic a la Comunitat Valenciana.

B. En matèria de gestió urbanística.

- Afavorir la gestió indirecta dels programes d'actuació integrada, sense que s'haja de justificar en tot cas la no procedència de la gestió directa.
- Estudi de possibles noves modalitats de sistemes d'execució del planejament, com el d'expropiació per concessionari.
- Estudi d'una regulació més adequada de les àrees de rehabilitació.
- Possibilitat d'estudiar noves figures com la de permutes forçoses per a l'obtenció de sòls dotacionals.
- Estudi de mesures per a agilitzar la tramitació de l'atorgament de les llicències d'obra.
- Estudi de mesures que puguen agilitzar i abaratir la construcció de vivendes, amb fórmules de col·laboració publicoprivada.

C. En relació amb el sòl no urbanitzable.

- Reconsideració de l'actual regulació de les declaracions d'interés comunitari, així com l'estudi de mesures per a agilitzar-ne el procediment.
- Reconsideració dels supòsits actuals d'exempció de la DIC.
- Estudi de mesures per a afavorir la implantació d'activitats terciàries, d'oci recreatives en el sòl no urbanitzable.
- Estudi d'una regulació més clara dels supòsits d'obres públiques i servicis públics i d'interés general en el sòl no urbanitzable.

D. Altres qüestions.

- Estudi de possibles modificacions en relació amb els processos de regularització de construccions il·legals en SNU, per a la qual cosa s'estudiarà la possibilitat d'instrumentar determinats supòsits mitjançant projectes d'obra i amb un possible replantejament de l'actual regulació (minimització d'impactes ambientals i territorials).
- Implementar mesures que afavorisquen els municipis amb risc de despoblament, caracteritzats en general per ser vulnerables, en situació d'interior i amb escassa població. Estes mesures, en definitiva, hauran de tindre la consideració de discriminació positiva, l'objectiu fonamental de la qual serà la lluita contra el despoblament

5. POSSIBLES SOLUCIONS ALTERNATIVES REGULADORES I NO REGULADORES Sense perjudi del que resulte del tràmit de participació, i com ja s'ha dit, es percep un important grau d'insatisfacció sobre els resultats pràctics de l'aplicació de l'actual legislació urbanística valenciana. L'opinió generalitzada sembla percebre que els procediments d'aprovació dels plans i de les autoritzacions urbanístics es dilaten excessivament en el temps, la regulació és rígida i no dona una resposta adequada als problemes reals.

És possible alterar esta situació sense modificar el text legal? No sembla que pugua alterar-se la situació descrita sense un previ canvi normatiu.

Seria suficient acudir al desplegament reglamentari del TRLOTUP? No sembla possible. El TRLOTUP es caracteritza perquè entra ja en detalls que no podrien ser alterats pel reglament.

Sense perjudi del que resulte del tràmit de consulta, es considera que la consecució dels objectius simplificadors que es proposen no es pot aconseguir mitjançant alternatives no reguladores. Tampoc seria suficient acudir al desplegament reglamentari.

Fins ara s'ha acudit a successives modificacions puntuals del TRLOTUP aprovades de mode precipitat en textos legals de tramitació fugaç.

El que es pretén amb el tràmit que ara s'inicia és abordar de manera global la qüestió, per a la qual cosa s'obrirà un tràmit de reflexió i participació ciutadana que permeta disposar dels elements necessaris que possibiliten, si és el cas, preparar un primer avantprojecte de llei que, una vegada elaborat, serà objecte també del tràmit d'informació al públic a què es referix l'article 133.2 de l'LPAC.

En funció de l'abast de la reforma, per raons de tècnica normativa, la proposta es podria concretar en la formulació d'un nou text legal que substituïra l'actual TRLOTUP.

El director general d'Urbanisme, Paisatge i Avaluació Ambiental