

**CONSULTA PÚBLICA PREVIA EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY DE
LA GENERALITAT, DE REFORMA DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA Y DE
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COMUNITAT VALENCIANA**

De conformidad con lo previsto en los artículos 14 y 15 de la Ley 4/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana, y el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con el objetivo de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley, se sustanciará una consulta pública, a través del portal de participación de la Generalitat <https://gvaparticipa.gva.es>, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma.

En cumplimiento de lo anterior, los ciudadanos, organizaciones y asociaciones que así lo consideren, pueden hacer llegar sus opiniones sobre los aspectos seguidamente planteados en el plazo de un mes desde el anuncio.

1. ANTECEDENTES DE LA NORMA: Decreto Legislativo 1/2021, del Consell, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (TRLOTUP).

2. PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA NUEVA NORMA: La Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP) ha tenido desde su aprobación continuas alteraciones. Diez modificaciones desde la aprobación de la LOTUP hasta el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio (TRLOTUP). Tras la aprobación del TRLOTUP han sido diez las normas con rango de ley que han modificado su texto.

Pese a los continuos cambios normativos efectuados, sigue existiendo un importante grado de insatisfacción en relación con la aplicación de la norma. Se percibe que los procedimientos de aprobación de los planes y de las autorizaciones urbanísticas se dilatan excesivamente en el tiempo y que la regulación urbanística es demasiado rígida y no da adecuada respuesta a los problemas reales.

Esa percepción da lugar a constantes nuevas propuestas de modificaciones legales para solucionar estos problemas, las cuales en ocasiones no parece que respondan a un mínimo proceso de reflexión previa.

Lo que se pretende con este trámite de consulta previa es abrir la posibilidad de que, con la participación de todas las partes implicadas, se abra un proceso de reflexión sobre los aspectos del TRLOTUP que podrían ser modificados con el objetivo último de mejorar la actual regulación, eliminando rigideces innecesarias y simplificando trámites y cargas administrativas.

Se pretende evitar tener que acudir a continuas modificaciones puntuales, suscitando una reflexión pausada y participativa, abriendo la posibilidad de que todos los implicados en los procesos urbanísticos puedan expresar su opinión y formular las sugerencias que tengan por conveniente.

Se quiere así contribuir a que los cambios en el texto legal se hagan desde una perspectiva global, tras una seria reflexión, y con criterios de calidad.

Antes de plantear la introducción de más modificaciones en el TRLOTUP es bueno recordar esta reflexión realizada por el Consejo de Estado en su memoria anual del año 2002:

«Hay no pocas veces en el origen de las normas un componente de improvisación. (...) La improvisación tiende también a reforzar la oscuridad y dificultad de las normas. El apresuramiento en la redacción conduce a ello, padecen la gramática y la sintaxis, los preceptos son largos en exceso y contienen demasiados incisos (...). Las leyes adolecen de excesivo “reglamentismo”, en cuanto contienen supuestos demasiados numerosos y concretos con mengua de la claridad del principio normativo inspirador del precepto: el espíritu reglamentista tiende a colonizar la ley, y es éste otro factor de inestabilidad de las leyes. (...) En muchos casos no existe ningún tipo de estudio o informe previo, a pesar de su importancia decisiva. Estos estudios deberían contestar a preguntas como las siguientes: ¿cuáles son las normas existentes? ¿cómo se aplican en la práctica tales normas? ¿cuáles son los intereses en presencia? ¿por qué debe establecerse una nueva regulación? ¿qué se pretende con la nueva regulación? ¿puede esperarse otra oportunidad mejor o debe aprovecharse precisamente ahora? ¿qué impacto producirá? ¿qué grado de cumplimiento se espera? ¿qué debe añadirse para que se cumpla? La inmensa mayoría de estas preguntas no se suelen plantear y su posible respuesta es una incógnita».

Según el Consejo de Estado, *«la proliferación, fugacidad y oscuridad de las normas y su improvisación propician una actitud de reserva y reticencia por parte de sus destinatarios ante tan plurales, cambiantes y dudosos mandatos del derecho».*

Esta reflexión debe hacerse con seriedad antes de plantear cualquier cambio normativo. También en el caso de la modificación del TRLOTUP cuyo estudio ahora se inicia. De esta consulta podría derivarse la redacción de una nueva ley urbanística que sustituyera el vigente TRLOTUP.

3. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU TRAMITACIÓN: Tras los numerosos cambios normativos aprobados en la LOTUP, con la aprobación del TRLOTUP de 21 de junio de 2021 se pretendió dar estabilidad al texto. Sin embargo, no se ha alcanzado ese objetivo y han sido continuas las modificaciones introducidas en esta norma. Se ha tratado en todos los casos de modificaciones puntuales tramitadas de forma rápida, bien en la Ley de medidas o a través de Decretos-Ley. Esta es la lista de normas que han modificado el TRLOTUP:

-La Ley 7/2021, de 29 de diciembre.

-El Decreto-Ley 1/2022, de 22 de abril.

- El Decreto-Ley 4/2022, de 10 de junio.
- El Decreto-Ley 8/2022, de 5 de agosto.
- La Ley 5/2022, de 29 de noviembre.
- La Ley 8/2022, de 29 de diciembre.
- La Ley 3/2023 de 13 de abril.
- El Decreto-Ley 14/2023 de 19 de diciembre.
- La Ley 7/2023, de 26 de diciembre.
- El Decreto-Ley 7/2024, de 9 de julio.

La calidad técnica de alguna de las modificaciones introducidas primero en la LOTUP y luego en el TRLOTUP es más que deficiente.

Pero, además, y desde su aprobación en el 2014, la LOTUP presenta ciertas deficiencias y contradicciones internas que se explican por su proceso de elaboración. En las sucesivas etapas de redacción se fueron introduciendo cambios muy relevantes respecto a las propuestas de los primeros borradores, pero ello sólo dando nueva redacción a preceptos puntuales, y no con una nueva y completa revisión del texto. Estas incoherencias no pudieron subsanarse con la aprobación del texto refundido, en el que aún son visibles los distintos estratos de su redacción inicial, lo que da lugar a ciertas incongruencias.

También es de destacar que el TRLOTUP es un texto con una densidad normativa muy desigual entre sus partes. El TRLOTUP se divide en tres libros: planeamiento, gestión urbanística y disciplina. Lo que podemos denominar «*densidad normativa*» del texto es muy desigual por materias. La regulación de la gestión urbanística, con carácter general, entra en detalles propios del reglamento, aunque, por ejemplo, la regulación de la gestión por los propietarios es prácticamente inexistente, lo que contrasta con la detallada regulación de la modalidad de gestión indirecta a través de un agente urbanizador. En cambio, ciertos aspectos de la regulación del planeamiento tienen una regulación escasa o esquemática. En particular, la regulación del procedimiento de aprobación de los planes se limita en la mayor parte a repetir los textos incluidos en la Ley de Evaluación Ambiental relativos a la tramitación de la evaluación ambiental, sin más aportaciones.

En el preámbulo del Decreto ley 7/2024, de 9 de julio, de simplificación administrativa, ya se señaló que se había «*iniciado el estudio de una reforma de la legislación urbanística y de ordenación del territorio valenciana con el objetivo de simplificar trámites, eliminar cargas administrativas, superar incoherencias y mejorar su redacción; ello, desde una perspectiva global, tras una seria reflexión, y*

con criterios de calidad», de modo que en esa disposición solo se incluían algunas concretas modificaciones del TRLOTUP que «no pueden esperar a la tramitación ordinaria de un nuevo texto legal, sino que deben ser puestas en marcha de modo urgente».

En ese contexto, procede ahora iniciar un trámite de consulta previa a la elaboración de un anteproyecto de reforma de la legislación urbanística y de ordenación del territorio de la Comunitat Valenciana, que de modo sereno, con la debida participación ciudadana, y con esmerada calidad técnica, intente de modo global simplificar los trámites y mejorar las incoherencias normativas que se detecten.

4. OBJETIVOS DE LA NORMA: El objetivo principal de la norma cuyo estudio se inicia consiste en reformar la legislación urbanística y de ordenación del territorio valenciana con el objetivo de simplificar trámites, eliminar cargas administrativas, superar incoherencias y mejorar su redacción, ello desde una perspectiva global, tras una seria reflexión, y con criterios de calidad. Al mismo tiempo, no se quiere dejar sin la necesaria tutela jurídica una serie de valores e intereses generales que merecen ser preservados. Además, la celeridad y simplificación ha de ser compatible con la seguridad jurídica y no ha de suscitar dudas sobre su pleno ajuste con el resto del ordenamiento jurídico, en particular con lo establecido en la legislación básica que pueda resultar en cada caso de aplicación.

El alcance exacto de los cambios se concretará concluido el trámite de consulta, teniendo en cuenta las sugerencias que se reciban.

Se apuntan brevemente a continuación una serie de cuestiones concretas que podrían ser estudiadas y en su caso incorporadas en el anteproyecto de modificación. No se trata de una enumeración exhaustiva, puesto que podría ser objeto de cambios (adiciones y exclusiones) tras el trámite de participación.

A. En materia de planeamiento:

- Estudio de la posibilidad de regular de modo más claro la participación de la iniciativa privada en la formulación de propuestas de determinados instrumentos de planeamiento.
- Nueva regulación del procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos.
- Flexibilización del planeamiento, con el estudio de la posibilidad de que los planes de desarrollo puedan justificadamente modificar el planeamiento general estructural.
- Regulación específica de la emisión de los informes sectoriales en materia de planeamiento.
- Simplificación de la documentación exigible a los Planes.

- Reformulación de los instrumentos y procedimientos en relación con la aprobación de las inversiones estratégicas.
- Posible estudio de una reformulación en el régimen regulatorio de los usos en el planeamiento urbanístico.
- Posible reconsideración de determinados parámetros de los estándares dotacionales.
- Estudio de medidas para incrementar la oferta de suelo logístico en la Comunitat Valenciana.

B. En materia de gestión urbanística.

- Favorecer la gestión indirecta de los Programas de Actuación Integrada, sin que deba justificarse en todo caso la no procedencia de la gestión directa.
- Estudio de posibles nuevas modalidades de sistemas de ejecución del planeamiento, como el de expropiación por concesionario.
- Estudio de una regulación más adecuada de las áreas de rehabilitación.
- Posibilidad de estudiar nuevas figuras como la de permutas forzosas para la obtención de suelos dotacionales.
- Estudio de medidas para agilizar la tramitación del otorgamiento de las licencias de obra.
- Estudio de medidas que puedan agilizar y abaratar la construcción de viviendas, con fórmulas de colaboración público-privada.

C. En relación con el suelo no urbanizable.

- Reconsideración de la actual regulación de las Declaraciones de Interés Comunitario, así como el estudio de medidas para agilizar el procedimiento.
- Reconsideración de los supuestos actuales de exención de la DIC.
- Estudio de medidas para favorecer la implantación de actividades terciarias, de ocio recreativas en el suelo no urbanizable.
- Estudio de una regulación más clara de los supuestos de obras públicas y servicios públicos y de interés general en el suelo no urbanizable.

D. Otras cuestiones.

- Estudio de posibles modificaciones en relación con los procesos de regularización de construcciones ilegales en SnU, estudiando la posibilidad de instrumentar determinados supuestos mediante proyectos de obra y con un posible replanteamiento de la actual regulación (minimización de impactos ambientales y territoriales).
- Implementar medidas que favorezcan a los municipios con riesgo de despoblamiento, caracterizados en general por ser vulnerables, en situación de interior y de escasa población. Estas medidas, en definitiva, deberán tener la consideración de discriminación positiva, cuyo objetivo fundamental deberá ser la lucha contra el despoblamiento.

5. POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS. Sin perjuicio de lo que resulte del trámite de participación, y como ya se ha dicho, se percibe un importante grado de insatisfacción sobre los resultados prácticos de la aplicación de la actual legislación urbanística valenciana. La opinión generalizada parece percibir que los procedimientos de aprobación de los planes y de las autorizaciones urbanísticos se dilatan excesivamente en el tiempo y la regulación es rígida y no da respuesta adecuada a los problemas reales.

¿Es posible alterar esa situación sin modificar el texto legal? No parece que pueda alterarse la situación descrita sin un previo cambio normativo.

¿Sería suficiente acudir al desarrollo reglamentario del TRLOTUP? No parece posible. El TRLOTUP se caracteriza por que entra ya en detalles que no podrían ser alterados por el Reglamento.

Sin perjuicio de lo que resulte del trámite de consulta, se considera que la consecución de los objetivos simplificadores que se proponen no puede alcanzarse mediante alternativas no regulatorias. Tampoco sería suficiente acudir al desarrollo reglamentario.

Hasta ahora se ha acudido a sucesivas modificaciones puntuales del TRLOTUP aprobadas de modo precipitado en textos legales de fugaz tramitación.

Lo que se pretende con el trámite que ahora se inicia es abordar de modo global la cuestión, abriendo un trámite de reflexión y participación ciudadana que permita disponer de los elementos necesarios que permitan, en su caso, preparar un primer anteproyecto de ley que, una vez elaborado, será objeto también del trámite de información al público a que se refiere el artículo 133.2 de la LPAC.

En función del alcance de la reforma, por razones de técnica normativa, la propuesta podría concretarse en la formulación de un nuevo texto legal que sustituyera al actual TRLOTUP.

El director general de Urbanismo, Paisaje y Evaluación Ambiental