

**INFORME DE CONVENIÈNCIA I OPORTUNITAT EN RELACIÓ AMB EL PROJECTE DE DECRET DEL CONSELL, TRAMITAT PER LA CONSELLERIA DE POLÍTICA TERRITORIAL, OBRES PÚBLIQUES I MOBILITAT, PEL QUAL S' APROVEN ELS ESTATUTS DE L'AGÈNCIA VALENCIANA DE PROTECCIÓ DEL TERRITORI.**

**I. Antecedents: la creació de l'Agència Valenciana de Protecció del Territori.**

La disposició addicional tercera de la Llei 5/2014, de 25 de juliol, d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge, de la Comunitat Valenciana (LOTUP) va preveure la creació d'una agència de protecció del territori com a organisme públic de naturalesa consorcial. Un decret havia de crear l'Agència i determinar la seua organització i funcionament.

Finalment, és la Llei 1/2019, de 5 de febrer, de la Generalitat, de modificació de la Llei 5/2014, de 25 de juliol, d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge de la Comunitat Valenciana (LOTUP), mitjançant la incorporació de la disposició addicional tretzena, la que crea l'Agència Valenciana de Protecció del Territori com a entitat de dret públic de naturalesa consorcial, de les previstes per l'article 155.1 de la Llei 1/2015, de la Generalitat, d'hisenda pública, del sector públic instrumental i de subvencions. En aquesta disposició es regula el mecanisme d'adhesió dels municipis a l'Agència, basat en un conveni marc, s'estableix l'estructura organitzativa de l'Agència -els òrgans directius de la qual són el Consell Executiu i el Director-, i es regula així mateix el règim jurídic d'aquest organisme.

L'Agència hauria d'estar en ple funcionament en el termini d'un any des de l'entrada en vigor de la Llei 1/2019, és a dir el 8 de febrer de 2020, segons la disposició transitòria catorze de la LOTUP, introduïda per aquesta Llei.

No obstant això, la Llei 9/2019, de 23 de desembre, de la Generalitat, de mesures fiscals, de gestió administrativa i financera i d'organització de la Generalitat, modifica aquestes disposicions en els següents aspectes: primer, es modifica la naturalesa jurídica de l'Agència Valenciana de Protecció del Territori, que passa a ser la d'un organisme autònom, més adequada a la naturalesa de les funcions públiques que té atribuïdes; segon, es modifica el procediment d'adhesió dels municipis a l'Agència, que es materialitzarà mitjançant un acord d'adhesió, el qual haurà d'ajustar-se, en la seua forma i contingut, a l'acord tipus d'adhesió que s'establisca reglamentàriament; per últim, es modifica l'estructura de l'organisme, els òrgans superiors del qual passen a ser el Consell de Direcció i la Direcció Gerència.

Així mateix, s'amplia el termini de posada en funcionament de l'Agència, que haurà d'estar en ple funcionament el 31 de desembre de 2021, segons la disposició transitòria catorze de la LOTUP, després de la seua modificació per la Llei 9/2019.

Tanmateix, amb independència d'aquest límit temporal màxim, el funcionament efectiu de l'Agència ha de ser al més aviat possible, ja que no es podrà aprovar cap procediment de minimització d'impacte ambiental en sòl no urbanitzable dels regulats en els articles 210 i següents de la LOTUP fins al començament del funcionament efectiu de l'Agència, segons estableix la disposició transitòria catorzena de la LOTUP.

## II.- La potestat de restabliment de la legalitat urbanística.

La importància de la disciplina urbanística ja va ser advertida en la Llei 19/1975, de 2 de maig, de reforma de la Llei sobre Règim del Sòl i Ordenació Urbana, que en la seua Exposició de Motius va qualificar la situació urbanística espanyola, entre altres, com d'indisciplina urbanística i va expressar sobre aquest tema que "Tot el poderós arsenal d'instruments tècnics, econòmics i jurídics a què fins ara s'ha fet referència posats al servei d'una concepció de desenvolupament urbà que dosa ja adequadament ingredients de llibertat i d'intervenció, pot resultar absolutament ineficaç, i de fet en algunes ocasions ho ha sigut, si es trenca l'últim i definitiva baula de la cadena, el de l'aplicació efectiva de les lleis urbanístiques i dels plans d'ordenació".

En l'actualitat, més de quaranta anys després des de l'aprovació de la Llei 19/1975 que va regular de forma més detalla la potestat de restabliment de la legalitat urbanística, i rere vint anys de legislació autonòmica en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, la realitat, milers de construccions il·legals arreu el territori, demostra que els mecanismes de protecció de la legalitat urbanística no han funcionat. Això no obstant, és comunament acceptat per la doctrina que la protecció de la legalitat urbanística ha sigut configurada pel legislador des dels seus orígens com un instrument jurídic senzill i tècnicament correcte.

Per tant, aquesta realitat no és conseqüència tant d'un règim jurídic inadequat que requereisca la seua modificació, sinó més bé d'una falta d'aplicació d'aquest. Les causes de la falta d'aplicació de la disciplina urbanística són diverses, però destaca la de «la mentalitat social sobre la irrellevància de la infracció urbanística».

També s'ha identificat com una possible causa de la indisciplina urbanística que la competència d'aquesta matèria estiga compartida entre la Generalitat i el municipi. D'una banda perquè els xicotets ajuntaments, la gran majoria i molt pròxims els seus representants als infractors, manquen dels mitjans personals i materials per a exercir-la. D'altra, perquè una competència compartida implica, en definitiva, la percepció en totes dues administracions que és l'altra la que ha d'actuar.

Així mateix, és un fet comprovat que des que es constata una obra il·legal, s'ordena la seua demolició i aquesta és ferma i s'executa passa un llarg espai de temps, que influeix negativament en la consciència social.

En conseqüència la millor solució passa per la prevenció. Efectivament, la intervenció administrativa quan l'obra ja està finalitzada, s'ha evidenciat complicada i costosa, sense que la situació pugua revertir-se en la gran majoria dels casos. Efectivament, una activitat administrativa d'inspecció facilitaria la paralització de l'obra il·legal en un moment inicial, mitjançant l'ordre de suspensió i així, s'evitaria la irreversibilitat o consolidació d'allò que s'ha construït il·legalment, així com la creació d'una falsa confiança en la ciutadania.

Per tant, tres són els factors que permetran que la protecció de la legalitat urbanística siga efectiva: inspecció, especialització tècnica del personal i dotació de recursos econòmics. En aquest context, l'atribució a un ens instrumental de la competència de protecció de la legalitat urbanística de la Generalitat i dels municipis que així ho decidisquen, dona resposta a aquests requeriments, en el sentit de què la seua organització permet l'especialització del seu personal i que aquesta competència s'exercisca de forma independent.

Efectivament, la reacció administrativa enfront dels incompliments urbanístics a soles queda garantida des d'una actuació generalitzada que duga al convenciment social de què tota infracció contra el

territori té la deguda resposta legal, erradicant l'actual creença social de que la reacció administrativa és excepcional.

### **III. La competència en matèria de protecció de la legalitat urbanística en la LOTUP**

La protecció de la legalitat urbanística, regulada en els articles 231 i següents de la LOTUP, compren la potestat d'inspecció, de restauració i la sancionadora.

L'article 25.2 a) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local, estableix que la disciplina urbanística és una competència pròpia del municipi. Així, l'article 268 LOTUP estableix que l'exercici de la competència de protecció de la legalitat urbanística, correspon a la Generalitat i al municipi, amb el caràcter de competència pròpia, en concurrència entre ambdues administracions, quan es tracte d'infraccions greus o molt greus comeses en terrenys classificats com a sòl no urbanitzable.

Amb caràcter general, l'article 268 de la LOTUP regula l'exercici de les potestats administratives de protecció de la legalitat urbanística i sancionadora en el cas de la comissió d'infraccions greus i molt greus en tot el sòl no urbanitzable. En aquests casos, les competències corresponents són compartides entre ambdues administracions, però només l'exercirà respecte a una infracció urbanística concreta l'administració que actue en primer lloc, de forma que l'altra s'abstindrà d'intervindre en eixe supòsit concret.

Amb la creació de l'Agència els municipis hi podran adherir-se a aquesta mitjançant un acord plenari, adhesió que té com a efecte la delegació a l'Agència de les competències de l'Ajuntament en aquesta matèria.

L'objectiu de l'Agència és, en última instància, la protecció del sòl rural, entès com a recurs natural escàs, limitat i no renovable, des de la perspectiva que la mesura de protecció més efectiva i eficaç és la prevenció, mitjançant la inspecció territorial, la qual cosa evitarà la irreversibilitat o consolidació d'allò que es puga construir il·legalment, així com la creació d'una falsa confiança en la ciutadania. Efectivament, fins ara, la intervenció administrativa quan l'obra ja està finalitzada, s'ha evidenciat complicada i costosa, sense que la situació puga revertir-se en la gran majoria dels casos.

D'altra banda, la Llei 1/2019 reforça el sistema i estableix que en sòl no urbanitzable no ha d'haver-hi cap termini de caducitat de l'acció, quant a la possibilitat de restauració de la legalitat i reparació a l'estat anterior a la comissió de la infracció.

Finalment, és important remarcar que la funció de protecció de la legalitat urbanística està directament relacionada amb la protecció del medi ambient, ja que el medi ambient depèn en gran mesura de com siga la política urbanística i d'ordenació del territori.

### **IV. L'objecte del projecte de decret: els Estatus de l'Agència Valenciana de Protecció del Territori**

La Disposició Addicional tretzena de la LOTUP, després de la redacció introduïda per la Llei 9/2019, de 23 de desembre, de Mesures fiscals, de gestió administrativa i financera i d'organització de la Generalitat, encomana al Consell, a través de la conselleria competent en matèria d'urbanisme, l'aprovació i

la publicació, en el termini màxim de dotze mesos, dels estatuts de l'Agència i de l'acord model d'adhesió dels municipis que s'incorporen voluntàriament a l'Agència Valenciana de Protecció del Territori.

Així doncs, l'objecte d'aquest projecte de decret és acomplir l'esmentat mandat legal i regular els estatuts de l'Agència Valenciana de Protecció del Territori, la qual cosa abasta el desenvolupament de les seues funcions i l'establiment del seu règim jurídic i de la seua estructura organitzativa. De manera especial es regula el procediment d'adhesió dels municipis a l'Agència i, finalment, el règim jurídic del personal de l'organisme, els recursos financers i el règim econòmic, contractual i patrimonial a què estarà sotmès.

El projecte de decret consta d'un preàmbul, 27 articles, dues disposicions addicionals, dues disposicions transitòries i dues disposicions finals. Com annex s'ha incorporat l'Acord tipus d'adhesió dels ajuntaments a l'Agència Valenciana de Protecció del Territori.

#### **a) Principis de bona regulació: article 129 de la Llei 29/2015.**

La regulació normativa s'articula sobre els principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència, previstos en l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

a) Necessitat. Aquesta proposta normativa és totalment necessària doncs la seua finalitat és desenvolupar i concretar el règim jurídic de l'Agència Valenciana de Protecció del Territori, que crea la Llei 1/2019. Aquesta proposta permetrà que el funcionament de l'Agència siga més eficaç doncs facilitarà que assolisca les funcions que li són pròpies.

D'altra banda, la necessitat d'aquesta proposta es deriva de la disposició transitòria catorzena de la LOTUP, ja que no permet aprovar procediments de minimització de l'impacte ambiental dels habitatges sorgits al marge dels procediments ordinaris fins al funcionament efectiu de l'Agència. Així mateix, aquesta transitòria estableix un termini màxim dins del qual l'organisme haurà d'estar en funcionament efectiu.

b) Principi de proporcionalitat. L'avantprojecte es limita a aspectes organitzatius per la qual cosa no limita drets ni imposa obligacions. Aquest decret conté el desenvolupament de les previsions contingudes en la LOTUP, en la seua redacció donada per la referida Llei 1/2019 i, després, per la Llei 9/2019, el qual resulta necessari i és l'instrument previst per a regular el correcte funcionament de l'entitat que es crea.

c) Seguretat jurídica. Amb aquest decret es desenvolupen els preceptes continguts en l'esmentada Llei 1/2019 i en la Llei 9/2019, garantint-se la posada en marxa de l'organisme que hi crea.

d) Eficiència. El projecte de decret defineix, dins dels límits de l'article 268 i de la disposició addicional tretzena de la LOTUP, un repartiment de competències eficient doncs clarifica i estableix el mecanisme adient per a evitar duplicitats de competència (i, per tant, d'estructures administratives) quan un Ajuntament ha acordat l'adhesió a l'Agència, respecte a les infraccions comeses amb anterioritat a agost de 2014.

e) Transparència. Es garanteix la transparència en totes les activitats administratives de l'Agència, ateses les previsions establides en la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana. Així, es preveu que l'Agència Valenciana de Protecció del Territori disposarà d'un portal de transparència, en el qual es publicarà la informació actualitzada sobre l'activitat de l'organisme, sent un portal públic la informació del qual estarà disponible per a la ciutadania.

## **b) Contingut del projecte de decret: l'Estatut de l'Agència Valenciana de Protecció del Territori**

La disposició addicional 13 de la LOTUP estableix un règim jurídic molt detallat de l'Agència. Per això, el projecte de decret reproduïx el que ja està establert en la llei, encara que el completa en determinats aspectes. Així, destaca el desenvolupament de la regulació del procediment d'adhesió dels Ajuntaments a l'Agència, així com la incorporació com annex del decret de l'Acord tipus d'adhesió.

També destaca la regulació del règim jurídic dels òrgans de l'Agència, quant a funcions i funcionament, i de l'estructura administrativa superior d'aquest organisme. I les disposicions addicionals i transitòries estableixen el procés complet de posada en funcionament de l'Agència.

La Llei 9/2019 estableix un nou esquema d'adhesió dels municipis a l'Agència, els quals li podran delegar les seues competències en matèria de disciplina urbanística sobre sòl no urbanitzable mitjançant l'aprovació, pel ple de l'ajuntament, de l'acord d'adhesió a l'organisme. Així, la Llei 5/2014, després de la modificació introduïda per la Llei 9/2019, preveu que, reglamentàriament, s'establisca la forma i contingut de l'acord tipus d'adhesió al que hauran d'ajustar-se els municipis.

Amb la creació de l'Agència els municipis hi podran adherir-se mitjançant l'acord plenari el qual s'haurà d'ajustar al model tipus d'acord d'adhesió que s'incorpora com annex al present Decret i que, de conformitat amb el que disposa l'article 5.2 lletra g) del Decret 176/2014, de 10 d'octubre, del Consell, pel qual es regula els convenis que subscriba la Generalitat i el seu registre, restarà exclòs de la seua aplicació, donat que mitjançant aquest decret els Ajuntaments transfereixen a la Generalitat la funció de restabliment de la legalitat urbanística.

L'adhesió d'un ajuntament a l'Agència implica que les seues competències en matèria de protecció de la legalitat urbanística quedaran transferides a partir d'eixe moment a aquesta. D'acord amb les previsions de la Disposició Addicional tretzena de la Llei 5/2014, l'Agència únicament tindrà competència per a tramitar procediments de protecció de la legalitat urbanística, respecte als Ajuntaments adherits, respecte d'infraccions comeses després del 20 d'agost de 2014. No obstant això, l'article 1 del present projecte de decret permet que, en relació amb aquelles infraccions urbanístiques comeses amb anterioritat al 20 d'agost de 2014 i respecte de les quals no s'haguera incoat cap expedient per l'Ajuntament adherit, l'Agència pugui també assumir aquesta competència per delegació del municipi, a través de l'acord d'adhesió. I això amb la finalitat d'evitar buits competencials i dels principis d'eficàcia i eficiència administrativa.

Així doncs, l'Agència Valenciana de Protecció del Territori podrà assumir totes les competències relatives a la protecció de la legalitat urbanística, de forma que serà l'única responsable d'exercir-les en aquells municipis que estiguen adherits, la qual cosa trenca amb l'anterior dilucidació de la responsabilitat entre autonomia i ajuntament i identifica a una única autoritat.

En cas de no adhesió d'un ajuntament a l'Agència, aquesta exercirà en eixe municipi les competències ordinàries en l'esmentada matèria, respecte d'il·lícits comesos en sòl no urbanitzable, i resultarà d'aplicació el citat article 268 LOTUP, de forma que es mantindrà la previsió de què l'administració que actue en primer lloc respecte a un cas concret, serà la competent.

En aquest sentit, cal indicar que aquest repartiment de competència implica que l'Agència tindrà competència en tot el territori valencià, en sòl no urbanitzable, amb independència de si el municipi s'adhereix o no a l'Agència. En aquest moment, un total de 72 municipis, han manifestat la seua voluntat d'adhesió a l'Agència<sup>1</sup>.

**Per tot això, s'emet aquest informe que justifica l'oportunitat i necessitat d'aquest projecte de decret, de conformitat amb l'article 43 a) de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Consell i de l'article 39 del Decret 24/2009, de 13 de febrer, del Consell, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat.**

EL DIRECTOR GENERAL D'URBANISME

---

1 Annex 1

Número	Ayuntamiento	Fecha Entrada	NºExptes
1	Ador	22/10/19	
2	Agost	30/04/19	4
3	Agres	08/07/19	1
4	Aielo de Rugat	22/05/19	4
5	Aín	03/05/19	0
6	Albal	12/08/19	2
7	Albalat dels Tarongers	24/05/19	27
8	Alborache	17/06/19	3
9	Alcoi	02/05/19	10
10	Alcolega	24/05/19	0
11	Alcudia de Crespins	15/10/19	
12	Alfafara	09/05/19	3
13	Alfarp	23/04/19	12
14	Algemesí	30/04/19	14
15	Algimia de Almonacid	28/05/19	0
16	Algueña	10/06/19	2
17	Almassora	08/05/19	60
18	Alzira	28/05/19	14
19	Artana	28/05/19	4
20	Beneixama	21/05/19	2
21	Beniarbeig	03/05/19	0
22	Benicarlo	28/05/19	6
23	Beniganim	04/06/19	2
24	Benisoda	27/09/19	
25	Benloc	03/05/19	0
26	Bicorp	03/05/19	0
27	Borriol	12/09/19	
28	Càlig	22/05/19	11
29	Canet lo Roig	22/10/19	
30	Carcaixent	02/12/19	
31	Carcer	14/05/19	0
32	Carlet	28/05/19	6
33	Casas Altas	02/08/19	0
34	Castalla	20/08/19	21
35	Castell de Guadalest	30/04/19	9
36	Castellón de la Plana	25/06/19	10
37	Cervera del Maestre	22/05/19	8
38	Chiva	04/10/19	
39	Cocentaina	25/07/19	6
40	Cox	03/05/19	2
41	Daya Nueva	21/06/19	3
42	Denia	28/10/19	
43	Domeño	02/08/19	2
44	Dos Aguas	30/04/19	0
45	Enguera	26/04/19	3
46	Eslda	03/05/19	1
47	Fontanars dels Aforins	13/05/19	2
48	Geldo	28/10/19	
49	Genovés	19/12/19	
50	Gorga	05/06/19	0
51	Guardamar del Segura	19/07/19	6
52	Hondón de los Frailes	17/06/19	2
53	Manuel	03/05/19	1
54	Massalfassar	14/05/19	0
55	Meliana	30/04/19	3
56	Millares	03/05/19	0
57	Montroy	24/04/19	3
58	Montserrat	23/04/19	16
59	Morella	12/08/19	8
60	Naquera	21/06/19	14
61	Onda	23/04/19	9
62	Palomar	10/12/19	
63	Picassent	31/07/19	9
64	Piles	11/07/19	3
65	Quatretondeta	25/11/19	
66	Rafelguaraf	13/05/19	3
67	Ribesalbes	03/05/19	1
68	Rugat	21/05/19	11
69	Salem	08/01/20	
70	Sant Jordi	14/05/19	1
71	Sollana	20/05/19	4
72	Torre d'en Doménec	06/05/19	1