

Dictamen núm. 5/2006, del Consell Econòmic i Social, sobre l'Avantprojecte de llei del règim del sòl i l'habitatge de les Illes Balears

Dictamen núm. 5/2006, del Consell Econòmic i Social, sobre l'Avantprojecte de Llei de règim del sòl i de l'habitatge de les Illes Balears.

Atès el que disposa l'article 2.1.a) , incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i l'article 4, lletra a), incís primer, del Decret 128/2001, de 9 de novembre, pel qual se n'aprova el Reglament d'organització i funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 20 de març de 2006 té entrada en el Registre del Consell Econòmic i Social (en endavant CES) la sol·licitud de dictamen, amb caràcter d'urgència, de la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports, sobre l'Avantprojecte de Llei del règim del sòl i de l'habitatge de les Illes Balears. Juntament amb la sol·licitud només es tramet el document normatiu objecte de consulta, és a dir, el text de l'Avantprojecte.

El dia 21 de març de 2006, la Presidència del CES tramet a la Conselleria sol·licitant escrit amb el qual demana que es completi la documentació que ha d'acompanyar la sol·licitud de dictamen, a l'efecte previst en la disposició addicional primera del Decret 128/2001, de 9 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització i funcionament del CES. La sol·licitud de la

Presidència s'atén, en part, el dia 28 de març de 2006 i s'acaba de completar, per correu electrònic, el dia 30 de març de 2006.

Un cop feta la tramitació, l'expedient normatiu tramés per la Conselleria inclou els documents següents:

- Ordre de la consellera d'Obres Públiques, Habitatge i Transports d'inici de l'elaboració de l'Avantprojecte de Llei de règim del sòl i de l'habitatge de les Illes Balears, de 7 de març de 2005.
- Memòria justificativa de l'Avantprojecte de Llei esmentat procedent de la Direcció General d'Ordenació del Territori, del 8 de març de 2006.
- Text de l'Avantprojecte de Llei en versió catalana i castellana, en suport informàtic i en paper.

Segon. El dia 22 de març, a proposta de la Comissió Permanent del CES, reunida en sessió ordinària, el president del Consell adopta una Resolució que disposa el següent:

1. *Manifestar i informar a la Conselleria de referència, sobre la intenció i voluntat del CES d'emetre el corresponent dictamen sobre l'Avantprojecte de Llei del règim del sòl i de l'habitatge.*
2. *Manifestar i informar a la mateixa Conselleria, de la impossibilitat de poder atendre la petició per la via d'urgència, en el termini de 15 dies, amb els efectes derivats de l'aplicació de l'article 3.1 de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, reguladora del CES i article 43.6 del Reglament d'organització i funcionament d'aquest Consell, aprovat pel Decret 128/2001, de 9 de novembre .*
3. *Sol·licitar, com a president d'aquest CES, atès el que disposa l'article 15 l) de l'esmentat Reglament, a la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge*

i Transports, l'ampliació del termini per a l'evacuació del Dictamen sobre l'Avantprojecte de Llei tramès.

4. *Ordenar a la Secretaria General del CES, una vegada siguin corregides les esmentades mancances documentals de la sol·licitud, que dugui a terme les gestions necessàries per emetre el dictamen, entre les quals s'inclou la petició d'assessorament extern.*

Aquesta Resolució es notifica a la consellera d'Obres Públiques, Habitatge i Transports, el dia 23 de març de 2006. Per part de la Conselleria no es dona resposta expressa i escrita a la dita Resolució.

Tercer. El dia 29 de març de 2006, es comunica l'entrada de la sol·licitud als consellers del CES i a membres d'organitzacions no representades en el CES. A aquests últims se'ls dona un termini perquè puguin fer les observacions que considerin oportunes. Contesten a la tramesa les entitats Col·legi Oficial d'Arquitectes de les Illes Balears (COAIB), amb un informe que té entrada el dia 5 d'abril de 2006, i l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de les Illes Balears (ICAIB), igualment amb un informe, que té entrada el dia 6 d'abril de 2006.

Es consulta als membres del Ple i es designa la Comissió de Treball d'Economia, Desenvolupament Regional i Medi Ambient per a que elabori una Proposta de dictamen.

Quart. Atès el punt 4 de la Resolució de la Presidència del 22 de març de 2006, la Secretaria General pren contacte amb assessors externs per tal que ajudin en l'elaboració d'aquest Dictamen.

Cinquè. El dia 7 d'abril de 2006, el Consell de Govern de les Illes Balears, aprova el Projecte de Llei de règim del sòl i de l'habitatge de les Illes Balears.

Sisè. El dia 12 d'abril de 2006, es reuneix la Comissió de Treball d'Economia, Desenvolupament Regional i Medi Ambient i, entre altres acords, decideix emetre la proposta del Dictamen en correspondència a la sol·licitud de la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports, i demanar els informes que s'hagin elaborat respecte de l'avantprojecte objecte d'aquest Dictamen, per part dels Consells Insulars, per les associacions que agrupen les entitats locals, per les associacions empresarials de promotors i de constructors federades a la CAEB i pels representants del sector primari.

Contesten a la sol·licitud per escrit: el Consell de Mallorca que aporta un informe del 27 de març de 2006 emès en la fase d'audiència, el Consell d'Eivissa i Formentera que aporta un informe també del 27 de març de 2006, emès en la dita fase d'audiència.

Setè. El dia 19 d'abril de 2006, la Presidència del CES, a proposta de la Comissió Permanent, aprova una nova Resolució sobre la sol·licitud de dictamen relativa a l'Avantprojecte de llei de règim del sòl i l'habitatge que modifica la Resolució del 22 de març de 2006 dictada en l'expedient de sol·licitud. La nova Resolució determina en la part dispositiva el següent:

Resolc

I.- Reiterar la intenció d'aquest Consell d'emetre dictamen sobre la norma indicada amb independència de l'estat de tramitació del procediment normatiu.

II.- Considerar que l'actual situació és una excepció a la regla general de no lliurar còpies dels dictàmens –per iniciativa pròpia o prèvia sol·licitud– que estableix la “Resolució del president del CES pel qual s'aproven les normes per fer públics els dictàmens del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, aprovades pel Ple del 27 de juny de 2002 (BOIB núm. 81, de 6 de

juliol de 2002)” i que, per tant, el CES pot fer públic el Dictamen sobre l’Avantprojecte de Llei del règim del sòl i de l’habitatge de les Illes Balears de forma immediata a l’emissió.

III.- Sol·licitar a la Conselleria d’Obres Públiques, Habitatge i Transports còpia del Projecte de Llei del règim del sòl i de l’habitatge, que fou aprovat pel Consell de Govern, el dia 7 d’abril de 2006, per poder conèixer les possibles modificacions que s’hagin pogut fer a l’avantprojecte esmentat.

IV.- Notificar aquesta Resolució a la Conselleria d’Obres Públiques, Habitatge i Transports.

El dia 24 d’abril de 2006, la Conselleria d’Obres Públiques, Habitatge i Transports, tramet còpia del Projecte de Llei del règim del sòl i de l’habitatge, que fou aprovat pel Consell de Govern, el dia 7 d’abril de 2006.

Vuitè. Un cop fetes les reunions pertinents, la Comissió de Treball eleva una Proposta de dictamen a la Comissió Permanent. Finalment, aquest òrgan, fetes les esmenes, aprova el Dictamen en la sessió que té lloc el 17 de maig de 2006, tot i que els consellers designats per les organitzacions UGT i CCOO anuncien que en les 48 hores posteriors a l’aprovació del dictamen presentaran els respectius vots particulars, que formen part d’aquest dictamen.

II. Contingut de l’Avantprojecte de Llei

La Llei s’estructura en un títol preliminar i sis títols que es divideixen en capítols i seccions.

El títol preliminar, de l’article 1 a l’11, es desplega en dos capítols:

- Capítol I dedicat a l'objecte de la Llei i l'atribució de competències.
- Capítol II que determina la regulació dels principis generals d'actuació.

El títol I, que es desplega de l'article 12 al 20, està dividit en tres capítols:

- Capítol I, dedicat a les competències de les diferents administracions públiques en matèria d'ordenació territorial.
- Capítol II, que determina les competències en matèria d'ordenació urbanística.
- Capítol III que tracta de les relacions interadministratives, i institueix la Comissió de Coordinació de Política Territorial.

El títol II, dels articles 21 a 56, està dividit en dos capítols:

- El capítol I que s'ocupa de l'ordenació territorial.
- I el capítol II que desplega el planejament urbanístic municipal.

El títol III, abasta els articles 57 a 84, i té per objecte el règim urbanístic del sòl. Està dividit en quatre capítols:

- El capítol I fa referència a la classificació del sòl.
- El capítol II determina el règim del sòl urbà i de l'urbanitzable.
- El capítol III regula el règim del sòl rústic.
- El capítol IV es dedica a les expropiacions.

El títol IV, que abasta de l'article 85 al 127, regula l'execució del planejament i es divideix en tres capítols:

- El capítol primer s'ocupa de les disposicions generals i de la regulació de parcel·lacions i reparcel·lacions i de les unitats d'actuació.

- El capítol segon preveu els diferents sistemes públics i privats d'execució del planejament, mitjançant la compensació, la reparcel·lació voluntària i la figura de l'agent urbanitzador, com també els sistemes de cooperació i d'expropiació.
- El capítol tercer tracta de la regulació dels terrenys per a dotació i la seva obtenció.

El títol V està dividit en vuit capítols, regula la intervenció administrativa en l'edificació i usos del sòl i de la disciplina de l'ordenació territorial i urbanística. S'estén de l'article 128 a l'article 178:

- El capítol primer regula el règim de llicències i autoritzacions territorials i urbanístiques, les ordres d'execució i les declaracions de ruïna.
- El capítol segon s'ocupa de la Inspecció Territorial i Urbanística i de les administracions i òrgans que la integren.
- El capítol tercer té per objecte regular les infraccions en els camps de l'ordenació territorial i d'urbanisme, els responsables i les seves circumstàncies com també el catàleg de sancions aplicables i regles per crear-lo.
- El capítol quart s'ocupa de les cèdules d'habitabilitat.
- El capítol cinquè regula la suspensió d'actuacions il·legals i mesures complementàries.
- El capítol sisè s'ocupa dels expedients de reposició.
- El capítol setè de la subrogació de competències.
- El capítol octau de la prescripció de les infraccions.

El títol VI, de l'article 179 a 189, s'ocupa de l'habitatge, de la promoció i la intervenció administrativa. Està dividit en quatre capítols:

- El capítol I es dedica a la promoció de l'habitatge públic.
- El capítol II tracta del patrimoni local del sòl.

- El capítol III regula el patrimoni municipal d'aprofitaments.
- El capítol IV es dedica al dret de superfície.

Completen la Llei una disposició addicional, set disposicions transitòries, una disposició derogatòria i dues disposicions finals. Es fixa l'entrada en vigor de la Llei el dia següent de publicar-se en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.

III. Observacions generals

I.- Des del punt de vista econòmic, l'Avantprojecte de Llei de règim del sòl i de l'habitatge de les Illes Balears (en endavant ALRSHIB) té un gran interès i causa l'efecte més clar en els sectors de la promoció immobiliària i la construcció. Des d'aquest vessant hem de veure, amb les dades que conté la *Memòria del CES sobre l'economia, el treball i la societat de les Illes Balears*¹, la gran importància que tenen aquestes activitats econòmiques en la conformació general de l'economia a Espanya i a la nostra comunitat autònoma.

A Espanya, la construcció va tornar a definir-se el 2004 com el sector més dinàmic de l'economia, amb un increment del VAB del 3,7%, i de l'ocupació en un 3,9%.

La conjunció de diversos factors, que son extrapolables al conjunt de CA, explicaria aquest dinamisme del sector de la construcció en general i de l'edificació en particular. En primer lloc, s'ha de subratllar que hi ha una important demanda latent d'habitatge, que ha vist la llum gràcies a què concorren un conjunt de circumstàncies, com ara els baixos tipus d'interès o el major nivell d'ocupació. A més a més, s'hi han sumat l'increment de la

¹ Usam la corresponent a l'any 2004. Fem reproducció adaptada a les dimensions del Dictamen del text de la *Memòria*.

demanda dels estrangers no residents i dels immigrants o la utilització d'aquest tipus d'inversió com a valor refugi enfront d'inversions alternatives.

Cal remarcar, però, que al llarg del període 2000-2004 el sector de la construcció a Balears a crescut menys que el seu homònim espanyol, ja que presenta un diferencial negatiu de quasi bé -2 punts (-1,71 punts).

En qualsevol cas, el sector de la construcció s'ha configurat els darrers anys com el sector motor del creixement de les Illes Balears, fet que es pot constatar ja que ha passat de representar, en euros corrents, del 10,9% del PIB el 2001 a representar el 12,2% l'any 2004, mentre la resta de sectors es mantenen o bé perden participació al PIB.

Els dos motors d'aquest creixement han estat l'obra pública i l'habitatge.

En relació a l'obra pública, cal dir que durant l'any 2004, la licitació pública va continuar molt activa i va créixer a un ritme del 53,5%, de manera que va superar la taxa registrada el 2003, que va ser del 48,2%. Va arribar als 931,65 milions d'euros, davant els 607,07 milions d'euros de l'any 2003. Des de l'any 2000, però sobretot a partir del 2003, la licitació pública ha augmentat de manera molt ràpida i ha anat guanyant pes en el sector. Aquesta evolució ha estat conseqüència sobretot del pes i del ritme de creixement de les inversions en obra civil, ja que l'edificació ha mantingut un increment menor durant aquests anys. Al llarg d'aquests cinc darrers anys l'edificació s'havia triplicat, en passar d'invertir-se 114,58 milions el 2000 a 334,49 milions d'euros el 2004, mentre que l'obra civil es va multiplicar per set i va passar de 85,83 milions d'euros el 2000 a 597,16 milions d'euros l'any 2004. Així, doncs, es destaca no tan sols l'evolució de les inversions en obra civil, sinó també el pes que representen en el total de la construcció pública. Durant aquest darrer any, el 64% de la licitació pública, el va generar l'obra civil. En l'edificació, es va passar d'invertir 214,3 milions

d'euros durant l'any 2003 a 334,5 milions el 2004, cosa que va suposar una taxa de creixement del 56,1%. En l'obra civil es varen invertir 597,16 milions d'euros, enfront dels 392,74 milions d'euros de l'any 2003. L'obra civil es va incrementar un 52,1% respecte de l'any 2003. Amb referència a l'origen d'aquestes inversions públiques, el 16,9% va procedir de l'Administració central; el 51,0%, de l'Administració autonòmica, i el 32,1% restant, de l'Administració local. L'augment en la licitació pública produït durant l'any 2004 va ser absorbit en un 78,2% per l'Administració autonòmica, que va passar de finançar-ne 221,1 milions d'euros l'any 2003 a 474,5 milions d'euros el 2004. Per àmbits geogràfics, l'augment interanual de la inversió pública de les Illes Balears va superar la mitjana nacional (que va experimentar un increment del 18,0%) i es va situar en la quarta posició en el rànquing per comunitats autònomes. La primera comunitat va ser Madrid, amb un augment de la inversió pública total del 138,0%, seguida de La Rioja, amb el 126,1%; el País Basc, amb el 58,5%, i les Illes Balears, amb el 53,5%.

En relació a l'habitatge que és el segon gran component de la demanda que explica el major dinamisme del sector de la construcció en relació a la resta de sectors econòmics a Balears, es pot destacar que l'any 2004, per primera vegada des del 2000, les obres i els habitatges visats pel Col·legi Oficial d'Arquitectes de les Illes Balears (COAIB) varen augmentar respecte de l'any anterior. Durant aquests darrers anys es registraven taxes de creixement anuals negatives, situació que va canviar el 2004, amb taxes positives. Així, les obres visades es varen incrementar un 8,1%, enfront de la taxa negativa del -5,5% de l'any 2003, i els habitatges visats ho varen fer un 64,7%, enfront de la taxa negativa del -29,4% de l'any 2003. Un dels indicadors avançats del sector és el nombre d'habitatges la construcció dels quals s'ha iniciat el mateix any. L'any 2004 se'n va registrar un augment important, amb una taxa del 30,8%, de manera que s'arriba als 16.832 habitatges, enfront dels 12.866 de l'any anterior. D'una banda, el nombre d'habitatges de

protecció oficial iniciats, que es va situar en 430, va disminuir el 13,3%; de l'altra, el dels habitatges lliures va augmentar el 32,6%, de manera que les Illes Balears varen esdevenir la tercera comunitat autònoma amb una taxa de creixement major, després de Castella-la Manxa, amb un 48,7%, i les Canàries, amb un 41,1%. Es varen registrar 16.402 nous habitatges. El nombre d'habitatges acabats al cap d'un any va disminuir, encara que de manera moderada, un 2,1%. El nombre d'habitatges de protecció oficial acabats es va multiplicar per més de tres respecte de l'any anterior i es varen registrar 1.034 habitatges enfront dels 304 de l'any 2003. Malgrat això, el nombre d'habitatges lliures es va reduir un -8,3% i es va passar de 11.893 l'any 2003 a 10.906 el 2004. L'any 2004 els habitatges protegits varen seguir tenint un escàs pes en l'edificació residencial, el 2,6% del total dels habitatges iniciats i el 8,6% dels acabats. La proporció d'habitatges començats en relació amb els habitatges acabats, que sintetitza l'impuls existent en la construcció d'habitatges, es va situar en 1,41 i va recuperar l'impuls d'anys anteriors, en què el nombre d'habitatges iniciats superava els acabats. Des de l'any 1998 fins al 2000, en plena fase expansiva, la proporció era major a 1, fins i tot propera a 2 l'any 1998. El 2001 va passar a 0,98, fet que va suposar un punt d'inflexió, a partir del qual es va iniciar una evolució decreixent que va durar fins a l'any 2003. El 2003 i el 2004 ambdues proporcions varen ser superiors a 1. Les obres visades de reforma i d'ampliació varen augmentar respecte de l'any 2003 i s'arribà a un total de 2.950 per a les Illes Balears, cosa que va suposar un 1,8% més que l'any anterior. A Mallorca varen augmentar l'1,3% i a Menorca, el 8,9%. A les Pitiüses es varen reduir un -7,0%, davant l'augment del 7,9% de l'any anterior. Malgrat aquests creixements, les obres visades de reforma i d'ampliació varen perdre pes sobre el total d'obres visades, conseqüència del major increment d'obres visades de nova construcció. Així, el 2003 varen passar de representar el 46,1% sobre el total d'obres visades al 43,5% el 2004, la qual cosa va significar una reducció del -5,8%. La distribució per tipus d'edificació de la superfície visada pel Col·legi Oficial d'Arquitectes de

les Illes Balears aporta una descripció aproximada dels segments de la demanda privada del sector. És important mencionar que la superfície residencial va ser el primer gran segment demandat, amb un pes del 80,8% i un augment del 34,8% respecte de l'any 2003. La distribució de la superfície residencial per illes va ser molt similar a totes, amb un pes entorn del 81% i amb augments propers al 35% a Mallorca i a les Pitiüses i al 21% a Menorca. A les Illes Balears es varen visar 2,46 milions de metres quadrats. El segon grup més demandat va ser el d'usos turístics i espectacles, amb un pes del 6,1% i 0,19 milions de metres quadrats. Malgrat això, es va reduir un -24,7% respecte de l'any anterior. Es va reduir tant a Mallorca (-22,3%) com a les Pitiüses (-67,3%), mentre que a Menorca va augmentar de manera important (301,3%).

II.- No obstant la gran importància que les dades econòmiques i laborals indiquen respecte del sector de la construcció com a motor econòmic, tant des del punt de vista de l'obra pública com de l'obra de promoció privada, és òbvia la gran importància que té, des del punt de vista social, la demanda d'habitatges de la població de les Illes Balears. Qüestió en la qual pretén influir l'Avantprojecte que se sotmet a la nostra consideració.

En els darrers anys de la passada dècada dels noranta, la demanda d'habitatge a les Balears va evolucionar amb gran dinamisme a causa de la confluència d'un conjunt de factors que varen operar a la vegada. D'aquesta manera, es va configurar un escenari singularment expansiu, en què —a més de factors relacionats amb l'encariment del cost del sòl i amb les expectatives dels agents econòmics i dels consumidors sobre la creixent escassetat futura de sòl— es varen destacar el fort creixement de l'economia de les Balears, l'elevat increment de la població —a causa sobretot de la immigració procedent d'altres comunitats i també de l'estranger—, l'entrada en el nou marc de l'euro, la inversió estrangera dirigida a adquirir habitatges destinats al turisme residencial, la ràpida reducció dels tipus d'interès

hipotecari, l'allargament dels terminis d'amortització dels crèdits hipotecaris i l'augment de l'atractiu dels immobles com a bé d'inversió refugi respecte d'altres actius alternatius, en un escenari de baixos tipus d'interès i d'expectatives de continuïtat de les fortes pujades de preus i de lloguers. Aquesta expansió, en termes generals, ha continuat vigent des d'aquells moments.

En suma, al marge de factors conjunturals i dels relacionats amb l'escassetat del sòl i les expectatives sobre l'evolució dels preus, la intensa demanda d'habitatge que es registra des del final dels noranta és el resultat de la conjunció de tres tipus de factors: econòmics (augment de l'ocupació i de la renda de les famílies), demogràfics (immigració, turisme residencial, canvis socials: augment de les famílies monoparentals, d'un membre, emancipació dels joves) i financers (descens continuat dels tipus d'interès, allargament dels terminis dels préstecs, habitatge com a actiu alternatiu).

Aquesta forta pulsó a l'alça de la demanda d'habitatge no s'ha vist corroborat per un ajustament de l'oferta, que a banda de les moratòries urbanístiques i de l'aprovació dels diferents Plans territorials que han retardat la realització dels projectes d'inversió, el seu creixement ho ha fet principalment en aquells segments de la demanda per a residents i no residents on s'han donat unes millors oportunitats de realització de les vendes. En general però, s'ha donat un desajust entre oferta i demanda, que s'ha traduït en un fort encariment dels preus.

Així, els preus mitjans de l'habitatge lliure es varen mantenir per davall de la mitjana estatal fins al 1997. A partir d'aquest moment va començar una escalada alcista que va dur les Illes Balears a situar-se en el grup capdavanter de les comunitats autònomes amb els preus de l'habitatge més alts i amb major ritme d'augment. El 2004 les Illes ocupaven la quarta posició en preu per metre quadrat, per darrere de Madrid, el País Basc i Catalunya.

Entre el 1995 i el 2004 els preus varen augmentar entorn del 240%, per sobre de qualsevol altra comunitat i molt més que la mitjana espanyola (prop del 150%). Segons les dades del Ministeri de l'Habitatge (amb una nova base el 2000), l'habitatge lliure va tenir a les Balears l'any 2004 un preu mitjà de 1.974,80 euros per metre quadrat (2.065,59 si ens referim a la mitjana del quart trimestre) i va ser un 20,3% més alt que la mitjana espanyola, que es va situar en els 1.641,90 euros. A les Illes Balears els preus varen créixer un 14,9%, fins i tot més ràpidament que l'any anterior (13,5%). Els preus mitjans espanyols varen créixer un 17,3%, taxa lleugerament menor que la de l'any anterior.

A les Balears, el preu mitjà de l'habitatge lliure usat ha crescut un 18% entre el juny del 2003 i el juny del 2004 i se situa en els 1.691,8 euros per metre quadrat. L'any anterior havia augmentat un 20%. La mitjana espanyola ha crescut un 19% i està situada en els 1.458,3 euros per metre quadrat. A les Illes Balears el preu mitjà de l'habitatge usat és superior en un 16% a la mitjana estatal.

Hi ha diferents indicadors de l'accessibilitat a l'habitatge. El Servei d'Estudis Econòmics del BBVA ha elaborat un indicador de síntesi que relaciona el que les famílies poden pagar i els preus de mercat dels habitatges, de manera que, quan l'indicador se situa per sobre d'1, la capacitat de compra de la família mitjana supera els preus de mercat i, si se situa per sota d'1, la família no pot adquirir un habitatge de preu mitjà sense un esforç addicional.

Encara que la capacitat d'endeutament hagi augmentat de manera important en els darrers anys com a resultat de factors econòmics (augment de l'ocupació i de la renda de les famílies) i financers (reducció del tipus d'interès i allargament dels terminis d'amortització dels préstecs hipotecaris), s'ha manifestat insuficient per contrarestar l'intens creixement dels preus de l'habitatge i s'erosiona any rere any l'accessibilitat a l'habitatge. Aquest

procés ha conduït a una situació en què en algunes comunitats (entre les quals hi ha les Balears) l'esforç financer de les famílies s'aproxima al límit de la seva capacitat de compra.

En concret, a les Balears l'indicador corresponent al 2004 va arribar a 1,2 (a l'igual que la comunitat de Madrid i només darrere del País Basc). La mitjana espanyola es va situar en 1,4. Si la mesura es fa en termes de preu de l'habitatge en relació amb les rendes salarials brutes (esforç), la posició de les Balears és anàloga: ocupa el segon lloc, amb un valor sis vegades superior. Com que es tracta d'indicadors mitjans, això significa que per a un creixent segment de la població la possibilitat d'accedir a un habitatge de preu mitjà ja s'ha deixat enrere o s'està allunyat.

Encara que no hi ha dades suficients relatives al mercat d'habitatges de lloguer, alguns indicadors apunten que l'estoc d'habitatges de lloguer podria representar entorn del 10% del parc total d'habitatges a Espanya. Únicament a les grans ciutats pareix que se supera clarament aquesta mitjana. A les Balears, en els darrers anys, s'hi han sumat els efectes de diversos factors que han pressionat la demanda d'habitatge de lloguer i que han provocat un ràpid augment dels preus d'arrendament. Són aquests: l'augment de la població i més específicament del corrent immigratori estranger de baixa renda, per motius laborals; l'escassetat de l'oferta d'habitatges en règim de lloguer i d'habitatge social en propietat, i el progressiu empitjorament de l'accessibilitat a l'habitatge lliure per a capes creixents de la població. Tot això genera greus problemes d'habitatge per a alguns col·lectius i l'aparició del subarrendament i de situacions de precarietat i d'amuntegament associades a llars plurifamiliars.

III.- L'evolució del sistema jurídic espanyol regulador de l'ordenació territorial i l'urbanisme es mou en una línia de tensió sobre la consideració de l'estatut jurídic de la propietat privada, en especial del dret de superfície i d'edificació,

i la seva funció social, i el repartiment de les competències quant l'ordenació territorial i la gestió del sòl entre les administracions públiques concurrents.

En el seu origen, la Llei del Sòl de 1956 que constitueix, segons la Doctrina més autoritzada, l'acta de naixement del dret urbanístic espanyol, concep un estatut jurídic de la propietat privada del sòl fortament intervingut, de naturalesa pública i, per tant, allunyat de la definició tradicional de la propietat com el dret de gaudir i disposar dels béns sense altra limitació que la legal (article 348 del Codi Civil). A partir d'aquesta llei, el dret de domini es converteix en un dret que té limitat el contingut per allò que la llei urbanística i els plans d'ordenació que la despleguen disposin i que, a més a més, obliga al titular del dret a complir uns deures específics propis d'aquest tipus d'ordenament jurídic. D'aquí deriva que el dret d'edificació que era, fins aquell moment, el contingut més important del dret de propietat romangués fortament limitat pel planejament urbanístic el qual, pràcticament, en disposava del veritable desplegament. És més, per tal de servir els interessos públics, el desplegament del dret a l'edificació suposà, en primer lloc, el compliment de la condició de contribuir amb les despeses d'urbanització i, en segon lloc, exercitar el dret d'edificació en uns terminis, fixats en el planejament. Era obvi que l'articulació de la coherència del sistema depenia del desplegament a través del planejament. I d'aquí va esdevenir-se el seu fracàs: l'Administració pública va endarrerir-se notablement en l'articulació dels plans i vint anys després, l'any 1976, només un 7,5 per cent del territori espanyol tenia planificació urbanística. D'aquest enorme endarreriment es derivaren –segons Tomás-Ramón Fernández– dos tipus d'efectes: en primer lloc, una perillosa incoherència entre la realitat urbanística i els principis legals i, en segon lloc, una escassetat de sòl apte per ser edificat que va produir l'efecte d'un increment de l'especulació –amb l'increment del preu– i tensions inflacionistes. La legislació posterior que perseguí l'esmena dels defectes apuntats va ser realment una legislació de conjuntura que, de fet, va entrar en incoherència amb els principis del propi

sistema legislatiu. Per la ciutadania resultava molt difícil creure amb les lleis que fins i tot la pròpia Administració Pública contribuïa a marginar.

L'actuació dels poders públics va ser decisiva en el fracàs de la llei. La lentitud i manca de capacitat de gestió de l'Administració estatal i local era clamorosa. El 2 de maig de 1975 es va aprovar una reforma de la Llei del sòl que, quan va començar a aplicar-se, va topar-se amb la realitat de la crisi econòmica. L'òptica del creixement, d'un urbanisme basat en un "eixample" permanent dels nuclis urbans va decaure per pures raons econòmiques. El 9 d'abril de 1976 es va publicar un Text refós de la legislació del sòl que intentà crear nou sòl urbà, és a dir, la creació de sòl edificable a partir del sòl rústic, però que no era un bon instrument per fer front a la gestió del sòl urbà existent. El 25 de juliol de 1990 es produeix la reforma del Text refós del 1976 i s'intenta superar el seu esquema excessivament clàssic.

La Constitució Espanyola de 1978 (en endavant CE), inclou una nova conceptualització de la propietat privada en l'article 33. L'article referma clarament el dret a la propietat privada, però, al mateix temps, en l'article 33.2, afirma la funció social de la propietat, "que delimitarà el seu contingut, d'acord amb les lleis". D'aquesta manera, com dèiem en el Dictamen 3/2006: "...el dret de propietat és considerat un dret "estatutari", és a dir, una institució jurídica objectiva amb les limitacions derivades de la funció social que ha d'acomplir. Per això en l'actualitat, més que del dret individual de propietat clàssic, que recull el Codi Civil (CC)², parlem de drets de propietat que tenen una regulació diversa segons l'objecte sobre el qual es projecta l'esmentat dret i, fins i tot, del negoci jurídic pel qual s'obté el dret de propietat (immobiliària, intel·lectual, financera, compartida, etc.). El Tribunal Constitucional ha determinat que la funció social de la propietat és part del mateix dret i no és un límit extern que s'imposa a la tinença i exercici del

dret³. Dins d'aquesta línia es troba la jurisprudència del Tribunal Suprem, que ha considerat que el dret de propietat és modificable per les lleis i, per tant, qui n'és el titular té únicament les facultats que, en cada cas, la norma reconeix (STS 7-11-1988, 2-11-1989 o 5-11-1996). Per tant, les lleis han de ser sensibles a la funció que, en cada cas, aconsegueix la propietat obtinguda."

En l'àmbit urbanístic i territorial, la CE determina un contingut possible, de naturalesa nuclear, de la funció social de la propietat privada. Aquest contingut es basa en els preceptes següents:

- En l'article 47CE, que regula el dret a l'habitatge, on s'obliga als poders públics d'una manera ben clara. En primer lloc, a promoure les condicions necessàries i a establir les normes pertinents per fer efectiu el dret garantit. En segon lloc, a regular la utilització del sòl d'acord amb l'interès general per tal d'impedir l'especulació. I com a corol·lari, afirma que la comunitat participarà en les plusvàlues que generi l'acció urbanística.
- En l'article 45CE, que determina el dret de tothom a disposar d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona, i el deure de conservar-lo. D'altra banda, obliga als poders públics a vetllar per a la utilització racional de tots els recursos naturals.
- En l'article 46CE, que disposa que els poders públics garantiran la conservació i promouran l'enriquiment del patrimoni històric, cultural i artístic.

² Article 348: "La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. (...) El propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla."

³ La Sentencia del TC 37/1987, de 26 de maig, determina respecte del dret de propietat el següent: "su contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida, no como mero límite externo a la definición de su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo."

Aquests preceptes constitucionals ens donen la pauta per veure que els poders públics són els encarregats de fixar la funció social i que, per tant, han de delimitar l'exercici del dret. La dita activitat pública ha variat al llarg del temps, tot i que s'han conservat certs aspectes constants.

En la primera època del dret urbanístic espanyol, la centralització política determinava un paper protagonista a l'Estat, en perjudici dels Municipis. L'Estat es reservava l'aprovació definitiva de tota casta de planejament i deixava als ajuntaments un paper de gestió i execució del planejament. Un paper per el qual els Ajuntaments no tenien els mitjans oportuns. D'altra banda, això no vol dir que l'Estat, orgànicament, tingués clar a quin centre directiu corresponia la direcció centralitzada de la matèria (del Ministeri d'Obres Públiques al Ministeri de l'Habitatge, en un procés continu de fricció competencial amb ministeris que volien reservar-se determinades atribucions de control sobre el sòl). Durant els anys setanta, aquest esquema no es va alterar gaire: es refermà el paper de gestor dels Municipis, es va continuar amb el paper central de l'Estat i no es va pensar amb les possibilitats que podien tenir les Diputacions provincials en la matèria, que només tenien atribuïda una funció de cooperació i de substitució dels ajuntaments en casos notoris de negligència en l'exercici de les competències.

L'aparició de la CE i dels Estatuts d'Autonomia, en un primer moment, va propiciar la substitució de les autoritats estatals per les autonòmiques a cada un dels territoris. En el nivell legislatiu, els Parlaments autonòmics foren molt prudents i respectuosos amb l'ordenament urbanístic i territorial preconstitucional que van retocar en aspectes marginals, sense qüestionar-se el nucli central de la regulació. El Text refós de la Llei del sòl del 1976, es va mantenir fins l'any 1990 en què es va reformar. La reforma feta per la Llei del 25 de juliol de 1990, es va elaborar d'esquena a les autoritats de les comunitats autònomes i locals i, per això, va ser impugnada davant el Tribunal Constitucional (en endavant, TC). A aquesta impugnació es va

afegir el Text refós que es va fer l'any 1992. D'aquesta impugnació deriva la STC 61/1997, de 20 de març, la qual va determinar l'anul·lació de més de 200 articles de la legislació urbanística, per una simple qüestió de distribució competencial. La Doctrina de la dita STC, és simple: el legislador estatal no té cap competència en matèria d'ordenació del territori ni d'urbanisme, per la qual cosa no pot promulgar cap casta de norma en aquesta matèria ni tant sols que sigui de caràcter supletori. L'Estat només pot regular –article 149.1.1^aCE– les condicions bàsiques de l'exercici del dret de propietat, les garanties generals de l'expropiació forçosa i, per tant, el règim de valoracions del sòl –article 149.1.18^aCE– i els aspectes registrals que són part de la legislació civil –article 149.1.8^a–. Aquesta Doctrina constitucional s'ha reiterat en la STC 164/2001, d'11 de juliol de 2001. Com a conseqüència d'aquest conjunt de criteris normatius i interpretacions deriva una conseqüència pràctica molt important: les condicions bàsiques per a l'exercici del dret de propietat sobre el sòl són les mateixes a tot Espanya.

El panorama d'anàlisi s'ha de completar amb la capacitat competencial que té l'Administració Local. La CE i la Llei de Bases de Règim Local de 1985, garanteixen el principi de l'autonomia local, la qual té efectes en l'àmbit urbanístic. La legislació en matèria urbanística s'ha de llegir tenint en compte aquest principi. Tot i així aquesta lectura no exclou, des del punt de vista teòric, qualsevol tipus d'intervenció supramunicipal, ja que en l'àmbit de decisió de l'urbanisme concorren interessos de distint nivell que afecten el territori i el desenvolupament urbà. Tot i així, les STC d'11 i 12 de desembre de 1988 i la STC de 2 d'abril de 1992, consideren que el principi d'autonomia municipal està per damunt de qualsevol controls que puguin comportar una potestat de suspensió per part de les autoritats provincials o estatals. És a dir, que és preponderant l'autonomia municipal respecte de la unitat urbanística. Això no obstant, la Jurisprudència del Tribunal Suprem ha anat configurant una modulació dels “abusos” del principi d'autonomia municipal i ha equilibrat aquesta tensió.

Un cop que hem arribat a aquest punt, s'ha d'entendre que el legislador estatal, a l'any 1998, es plantejés una nova Llei del sòl. Una llei que havia de partir d'una anàlisi nova respecte de la què s'havia fet tradicionalment. De fet, neix d'una reacció contra els mals urbanístics creats a l'ombra del dret urbanístic tradicional. És a dir, del fet de reconèixer que el sistema que existia fins a les hores tenia moltes virtuts, però, que havia anat degenerant progressivament cap a un intervencionisme administratiu anguniós que, en comptes de produir un urbanisme millor, havia provocat l'efecte de perllongar el processos de planificació i de gestió i lliurament al mercat de sòl nou, encarint-ne el preu i, per tant, també el preu de l'habitatge. Dins aquest clima d'opinió, fou com es va elaborar i publicar l'actual Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre règim del sòl i valoracions. Així mateix, aquesta norma fou impugnada davant del TC, el qual l'ha considerat conforme a la CE amb la STC 164/2001, d'11 de juliol, excepció feta de determinants punts que toquen la matèria urbanística que, com es referma en la STC, és pròpia de les comunitats autònomes i no ho és de l'Estat.

La Llei 6/1998, ha obert un procés de reconstrucció del dret urbanístic estatal, ja que referma la consideració de legislació bàsica i, per tant pròpia de l'Estat, de totes aquelles matèries que s'assenyalen en les sentències del TC. I manté una cinquantena d'articles del Text refós del 1992, –aprovat pel Reial Decret Legislatiu 1/1992, de 26 de juny– en vigor.

La llei del sòl i valoracions estatal s'ha reformat a través del Reial Decret Llei 4/2000 i per la Llei 10/2003. Tot i així, podem dir que els seus punts descriptius principals són:

- Reconèixer que el paper de l'Estat en matèria urbanística és parcial. És a dir que, per completar-se la tasca d'elaborar una normativa

urbanística en tot el territori nacional, és necessària l'activitat legislativa de les comunitats autònomes.

- Facilitar l'increment de l'oferta de sòl, mitjançant la creació de zones àmplies del terme municipal que tenen la classificació de sòl urbanitzable.
- A més dels deures tradicionals exigibles en la legislació anterior, en matèria de cessions, se n'estableix un altre de cessió obligatòria i gratuïta del sòl necessari per a l'execució dels sistemes generals previstos en el planejament general.
- Se simplifica el règim jurídic dels deures i drets urbanístics i s'estableix el deure de cedir obligatòriament i gratuïtament a l'Administració el sòl corresponent al 10 % de l'aprofitament.
- En la matèria de valoracions del sòl s'introdueix un sistema que pretén reflectir amb la màxima aproximació el valor real que assigna el mercat a cada classe de sòl.
- Finalment, es marquen unes directrius generals que cerquen una flexibilitat major que elimini les rigideses que s'han anat acumulant al llarg del temps i que pugui permetre als responsables de la política urbanística més capacitat d'adaptació a les conjuntures del mercat.

En conclusió, l'ordenació territorial i l'urbanisme com a matèria de regulació està totalment descentralitzada, la qual cosa no és obstacle a que hi hagi, fins i tot en els territoris de les comunitats autònomes, un cert moviment de centralització que topa, quan parlem dels aspectes urbanístics, amb el principi d'autonomia local. D'altra banda, de la distribució competencial i organitzativa es deriva l'existència d'una tensió entre els diferents nivells de l'Administració per controlar la matèria.

IV.- A les Illes Balears, l'ordenació territorial es basa en la consideració d'un nivell de visió global propi de la comunitat autònoma entesa com a un sol territori. Seguint la Doctrina del TC, la competència autonòmica d'ordenació

del territori, prevista en l'article 10.3 de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears (EAIB), suposa la delimitació dels diversos usos a què s'ha de destinar el sòl o l'espai físic territorial, és a dir, en concret és un conjunt d'actuacions públiques de contingut planificador que tenen per objecte la determinació dels usos del sòl. Aquesta competència àmplia no s'ha de confondre amb altres actuacions territorials que porten endavant les administracions públiques que tot i estar-hi relacionades són distintes, com és ara, l'actuació urbanística. L'ordenació territorial estratègicament projecta el model territorial global –criteris de desenvolupament, sostenibilitat, impacte mediambiental, etc.– i l'urbanisme es desplega dins d'aquest marc, amb el qual n'ha de ser coherent.

L'ordenació territorial a la nostra comunitat autònoma es desplega amb el màxim rang normatiu, a través de la Llei 6/1999, de 3 d'abril, de les directrius d'ordenació territorial (en endavant LDOT o DOT). És a dir, una llei del Parlament fixa el model territorial global de les Illes Balears, segons l'article 2 de l'esmentada llei. El procés d'elaboració de les DOT va ser coherent amb la Llei 8/1987, d'1 d'abril, d'ordenació territorial de les Illes Balears vigent a les hores i va ser objecte d'una acurada tasca de consulta i participació. Les DOT tenen la consideració de ser el vèrtex de tota l'ordenació del territori de la comunitat autònoma i volen integrar els aspectes derivats de la conformació física del territori amb l'estructura econòmica, social, cultural i mediambiental que hi concorren, tot corregint els desequilibris que hi són presents.

A través de la Llei 14/2000, de 21 de desembre, d'ordenació territorial, es deroga la Llei 8/1987, d'1 d'abril, i es perfila de manera encara més clara el règim jurídic de l'ordenació territorial. Les DOT formulen els principis que han de guiar les actuacions públiques i privades sobre el territori i, especialment, fixen les pautes i les regles generals adreçades, segons l'article 6, a:

- La determinació dels límits i dels sostres màxims de creixement dels diversos usos del sòl i dels límits de la seva materialització.
- L'establiment de prescripcions per al desenvolupament econòmic que incideixi en el territori.
- La protecció del medi ambient i l'ús sostenible dels recursos naturals.
- La fixació dels criteris que s'han d'observar en la redacció dels plans directors sectorials que s'hi prevegin.
- La localització i l'execució d'infraestructures i d'equipaments.

Per desenvolupar les polítiques territorials de les Illes Balears, a banda de les DOT, tenim els Plans Territorials Insulars (en endavant PTI) i els Plans Directors Sectorials (en endavant PDS).

Els PTI desenvolupen les DOT i són els instruments generals d'ordenació del territori de les Illes de Mallorca, Menorca i Eivissa i Formentera. Correspon a cada Consell Insular, l'elaboració, l'aprovació, la revisió i la modificació d'aquests instruments. Els PTI contenen determinacions d'àmbit supramunicipal on es fa el diagnòstic territorial, es fixen usos, s'estudien les possibilitats de desenvolupament, els sostres màxims de creixement, els espais naturals, els sòls d'ús agrícola d'especial interès, els criteris per elaborar els PDS, etc. Per tenir una idea bàsica de l'ordenació territorial de les Illes Balears, convé repassar el contingut central del PTI de cada illa, la qual cosa ens dóna la idea del diagnòstic territorial esmentat.

A les Illes Balears, cronològicament, tenim els PTI següents:

- El 25 d'abril del 2003, s'aprova el PTI de Menorca. Aquest Pla es concep des d'una perspectiva estratègica orientada a sintetitzar i a integrar l'activitat urbanística en un projecte territorial coherent, més enllà de l'enfocament purament normatiu. Així incorpora els següents trets estratègics:

- 1.- És un instrument de vertebració territorial, entesa com a acció de concertació dels sectors inversors privats i públics, que s'orienta a promoure les oportunitats d'un desenvolupament sostenible, i també com a corrector dels desequilibris ambientals, socials i econòmics.
- 2.- És una pauta per dotar l'illa de Menorca d'un projecte possible, viable econòmicament i que fixi unes directrius coordinades entre els objectius plantejats.
- 3.- Vol ser un procediment de consens, de compromís i de participació de totes les forces socials, econòmiques i administratives de l'illa per aconseguir l'objectiu comú.

Les actuacions del PTI de Menorca es poden resumir en quatre objectius:

- a.- Desenvolupar l'articulació física del territori.
 - b.- Servir de referència i afavorir un desenvolupament econòmic solidari, equilibrat i sostenible.
 - c.- Contribuir a incrementar la qualitat de vida, el benestar i l'ús sostenible dels recursos naturals i culturals.
 - d.- Contribuir al desenvolupament i a l'aprofitament de les capacitats i dels valors propis del conjunt de l'illa.
- El 30 de juliol del 2004 el Consell d'Eivissa i Formentera, aprova el Pla territorial insular d'Eivissa i Formentera. L'objectiu general, definit en el mateix PTI, és:

«Promoure el desenvolupament equilibrat dels diferents àmbits territorials i sectorials i la millora de la qualitat de vida dels ciutadans, mitjançant la utilització sostenible del sòl i dels recursos naturals i la millor distribució espacial dels usos i activitats productives, així com

garantir la protecció de la qualitat ambiental, el paisatge, la biodiversitat i el patrimoni històric.»

D'acord amb els criteris establerts per les Directrius d'ordenació del territori (DOT), i també conformement a les mesures particulars dels diferents plans d'ordenació i direcció sectorials, el Pla territorial té com a criteris fonamentals establir:

- L'equilibri interterritorial.
- La coordinació supramunicipal entre els ajuntaments.
- La promoció del patrimoni natural i de les activitats agràries.
- La reconversió territorial i l'estructuració dels processos de desenvolupament urbà.
- La incorporació i la previsió de l'estructura territorial d'ambdues illes, d'acord amb els instruments d'ordenació territorial i el Pla hidrològic de les Illes Balears.

El Pla territorial insular d'Eivissa i Formentera defineix el model territorial, i estableix i analitza els elements bàsics de partida per a l'ordenació.

- Pel que fa a Mallorca, el Consell de Mallorca va aprovar definitivament el Pla territorial de Mallorca en el Ple del 13 de desembre del 2004. En aquest pla s'identifiquen els aspectes més destacats que configuren el model territorial actual de Mallorca i que, en el document definitiu, són els següents:
 - La situació jurídica poc estable.
 - L'antiguitat i la complexitat de l'estructura de planejament, hereva en massa ocasions del desenvolupisme d'èpoques passades.
 - L'excessiu creixement demogràfic i urbanístic.

- Un model dual d'assentaments, amb escassa interrelació entre els nuclis tradicionals i els turístics.
- La macrocefàlia que exerceix Palma sobre la resta de l'illa.
- Un procés de construcció massiva en el litoral que afecta la major part dels municipis costaners.
- L'ocupació del territori amb noves infraestructures i equipaments perdonar resposta al creixement accelerat de l'illa, amb un fort impacte paisatgístic i els problemes de localització que es plantegen, unit a la manca d'aplicació de polítiques alternatives, en especial quant a l'adopció de mesures per potenciar el transport públic a l'illa.
- La inadequació de l'oferta d'equipaments i d'infraestructures respecte de l'estacionalitat demogràfica.
- La pressió urbanitzadora sobre el sòl rústic.
- La proliferació de les segones residències com a resposta al creixement econòmic sense precedents, que provoca necessitats d'espais d'oci entre els residents.
- La urbanització encoberta del sòl rústic, producte de l'edificació il·legal.
- L'important increment els darrers anys del turisme residencial, que provoca un major consum del territori i genera un menor valor afegit per a l'illa.
- La sobreexplotació dels recursos naturals de l'illa i els efectes negatius sobre el paisatge i el patrimoni natural.
- Tipologies d'edificació que no concorden amb l'urbanisme tradicional. La pressió urbanística posa en perill la preservació del patrimoni urbanístic i arquitectònic i la fisonomia tradicional de pobles i ciutats.
- L'increment del cost del sòl, que, d'una banda, impedeix el desenvolupament d'altres sectors econòmics menys rendibles (sector agrari i industrial) i la dotació de sòl per a activitats

econòmiques i, d'altra banda, encareix el preu de l'habitatge, fet que perjudica els residents locals amb menor poder adquisitiu.

- L'escassa diversificació de l'economia i la forta dependència de l'activitat turística, amb la consegüent problemàtica que genera l'estacionalitat (concentració de l'activitat econòmica en uns mesos de l'any) i l'escàs desenvolupament de la resta de sectors econòmics, llevat del sector de la construcció, unit a la pràctica desaparició del sector agrari.

Quant a les fortaleeses i a les oportunitats que serviran per plantejar un nou model territorial, els aspectes més destacats que figuren en el PTI són els següents:

- 1.- Les iniciatives jurídiques territorials i les normes cautelars, que s'han adoptat per frenar el creixement excessiu de l'edificació.
- 2.- La posició estratègica de l'illa en relació amb la resta d'Europa, en especial tenint en compte la reducció de les tarifes aèries.
- 3.- La varietat i la riquesa mediambientals.
- 4.- La infrautilització d'infraestructures utilitzables, a causa de la temporalitat.
- 5.- La diversitat territorial (el Pla, la Tramuntana, la costa...).
- 6.- La creació d'una xarxa de valoració del paisatge per fomentar formes de turisme alternatiu, amb la possibilitat d'aprofitar l'existència de zones naturals protegides d'elevat valor ambiental i paisatgístic.
- 7.- Les noves formes de turisme: esportiu, de senderisme, de salut, etc.
- 8.- La recuperació del patrimoni cultural.

Per desplegar els objectius del Pla territorial i també els que estableixen tant les DOT com el document «Model i estratègies territorials», (aprovat pel Consell Insular el 23 de desembre del 1998),

es proposen els cinc pilars bàsics del model, que es despleguen en objectius més concrets i específics que s'han de poder dur a terme a través d'unes actuacions determinades.

PILAR 1. Una distribució coherent del creixement, que ha de reequilibrar el desmesurat procés urbanitzador dels darrers anys, que s'ha concentrat de manera prioritària en els municipis turístics de la costa.

PILAR 2. Un espai protegit. Cal pensar Mallorca com un territori únic i continu, on cada peça té un paper i on els espais tant urbans com rurals i naturals es relacionen harmònicament.

PILAR 3. Reenfocant el desenvolupament. Nous paràmetres per assentar-se sobre el territori, que han de donar fi a la degradació urbanística de l'illa i que han de suposar començar-ne una recuperació. En aquest context són d'una importància vital els plans de reconversió territorial i els projectes de millora territorial, que comporten millorar els espais degradats des d'un punt de vista urbanístic i mediambiental, respectivament.

PILAR 4. Les comunicacions entre tots els punts de l'illa, punt que ha de resoldre els dèficits d'infraestructura (especialment de les comunicacions) que a hores d'ara té Mallorca, dins el respecte obligat al medi natural. Les infraestructures s'han d'implantar pacíficament en el territori, sense ser-ne elements degradadors.

PILAR 5. Vers una nova economia. Calen nous focus d'activitat que donin valor a les potencialitats de desenvolupament econòmic que té l'illa.

Pel que fa als PDS, segons disposa l'article 11 de la Llei 14/2000, de 21 de desembre, d'ordenació territorial, són "...els instruments d'ordenació específica que tenen per objecte regular, en àmbits materials determinats, el planejament, la projecció, l'execució i la gestió dels sistemes generals d'infraestructures, d'equipaments, de serveis i d'activitats d'explotació de recursos."

Si ho preveuen les lleis d'atribució de competències i en les matèries que hi són previstes, els PDS són elaborats i aprovats pels Consells Insulars. En la resta de casos aquests instruments són elaborats i aprovats per el Govern. Els PDS, en conseqüència, poden tenir àmbit insular o suprainsular.

L'article 1.2 de la Llei 2/2001, de 7 de març, d'atribució de competències als consells insulars en matèria d'ordenació del territori, determina que els consells tenen competència per elaborar i aprovar els PDS següents:

- a) PDS de pedreres.
- b) PDS de residus sòlids no perillosos.
- c) PDS d'ordenació de l'oferta turística.
- d) PDS d'equipaments comercials.
- e) PDS de camps de golf.

V.- Pel que fa a l'ordenació urbanística a les Illes Balears, cal dir que respon al model comú que existeix a tot l'Estat, tot i les peculiaritats de la insularitat que marquen, com hem vist, la perspectiva de la planificació; és a dir, que els PTI tenen com a objectiu principal l'ordenació territorial però influeixen i condicionen de manera notòria els aspectes urbanístics del planejament i per això, també tenen la consideració de documents urbanístics. Amb això volem dir que la perspectiva estricta i essencial de l'urbanisme a les Illes Balears, és municipal i, per tant, coherent amb la Doctrina del TC i del TS. Per al TC, l'urbanisme com a matèria susceptible d'atribució competencial té com a

objecte l'ordenació de la ciutat ("urbs"), és a dir, les normes que, en sentit ampli, regulen l'activitat d'urbanització i edificació dels terrenys destinats a la creació de la ciutat. És una disciplina jurídica del fet social o col·lectiu dels assentaments de població a l'espai físic, la qual cosa, en el nivell jurídic, es tradueix en l'ordenació urbanística, com a objecte normatiu de les lleis urbanístiques. La concreció dels principis que regulen el conjunt de lleis que formen l'ordenament urbanístic es materialitza a través del planejament urbanístic. El planejament implica la gestió urbanística i, perquè tot plegat tenguí coherència, és necessària la disciplina urbanística, que està atenta a les disfuncionalitats de la realitat amb el planejament.

Els instruments de planejament urbanístic en sentit estricte, poden ser classificats, seguint a Estévez Goytre, atenent a dos grans grups:

- Planejament general

A la vegada en aquest grup hi incloem els instruments següents:

- Els Plans generals d'ordenació urbana (PGOU).
- Les Normes complementaries i subsidiàries del planejament (NS).
- Els Projectes de delimitació del sòl urbà (PDSU).

- Instruments de desenvolupament del planejament general

Dins d'aquest grup podem distingir:

- Plans que tenen l'objecte de desenvolupar un determinat sector territorial:
 - Els Programes d'actuació urbanística (PAU).
 - Els Plans parcials (PP).

- Plans que tenen per objecte la regulació o desenvolupament d'aspectes especials o sectorials del planejament:
 - Els Plans especials d'ordenació (PEO).

- Instruments que tenen un àmbit territorial molt concret i una finalitat molt específica:
 - Els Estudis de detall (ED).

- Finalment, en la legislació urbanística, hi podem trobar els Projectes d'urbanització, els quals no són pròpiament un pla, sinó un projecte d'obres que pretén la dotació d'infraestructures a una zona. La seva tramitació és molt semblant a la dels Estudis de detall.

IV. Observacions particulars

I.- Com és costum que s'ha convertit en norma tractarem, en primer lloc, les qüestions de caire formal i de procediment i, en les observacions particulars següents, entrarem en els aspectes concrets del text normatiu:

A.- En primer lloc, hem de fer present la nostra satisfacció perquè se'ns consulta un avantprojecte de llei que incorpora una norma de transcendència clarament econòmica i social, com hem destacat en les observacions generals d'aquest Dictamen. El Consell Econòmic i Social ha destacat en totes les oportunitats en què ha emès dictamen sobre la matèria, la transcendència que té per aquestes illes i les seves organitzacions socials i econòmiques les normes sobre el territori, la seva urbanització, la utilització

del sòl i els seus aprofitaments⁴. En aquesta ocasió, hem de reiterar l'opinió i considerar, igualment, que l'Avantprojecte de Llei que se sotmet a la nostra consideració obre la porta a un debat fonamental en la vida social, econòmica i política de la comunitat autònoma.

Les normes d'abast general de naturalesa territorial, urbanística i en matèria d'habitatge, afecten els drets i els interessos legítims de les ciutadanes i els ciutadans i mereixen l'atenció de tothom, especialment dels seus destinataris funcionals i dels grups socials afectats. La qüestió imposa prudència al legislador i l'empeny a trobar el màxim consens a través dels conductes previstos en l'ordenament jurídic. El compliment dels tràmits de consulta i informació prèvia, dins del procés d'elaboració de la norma, tenen una gran rellevància i esdevenen passes fonamentals perquè la Llei futura assoleixi l'adequació de regulació que és desitjable. Això no obstant, no consta en l'expedient normatiu tramés per la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports que, abans de sol·licitar aquest Dictamen, s'hagin dut a terme els aconsellables, tot i que no preceptius, tràmits d'audiència i participació.

Aquests tràmits no condicionen ni substitueixen els corresponents als informes i dictàmens que s'han d'elaborar, però és obvi que perfilen el text que és l'objecte de la consulta i assenten els criteris del legislador, assegurant l'estabilitat del text articulat que s'ha projectat. Quan el text, prèviament consultat, arriba al CES ja ha passat un sedàs que l'ha alliberat de tot allò que és prescindible, la qual cosa ajuda de manera ben clara a elaborar el Dictamen i dóna la seguretat al CES que està debatent una matèria que és relativament estable. En tot cas, deixa ben clar que la Conselleria autora de l'avantprojecte de Llei no es planteja que, en atenció

⁴ Dictamen 6/2002, relatiu al Projecte de decret sobre programació de l'edificació, Dictamen 9/2002, relatiu a l'Avantprojecte de Llei reguladora del creixement urbanístic de les Illes Balears i Dictamen 19/2002, relatiu a l'Avantprojecte de Llei reguladora de l'ordenació urbanística de les Illes Balears.

a la sol·licitud de dictamen a una institució de naturalesa consultiva com és el CES, ja cobreix la informació prèvia o la consulta sectorial.

En el cas present sembla que s'han encetat al mateix temps els processos d'audiència prèvia i participació i el de dictamen al CES, amb la qual cosa es produeix un efecte de certa confusió que s'ha de procurar evitar, i es perjudica l'activitat consultiva de la institució. El que acabam de dir, queda clar si ens fixam que l'audiència al Consell de Mallorca, al Consell d'Eivissa i Formentera i a l'Il·lustre Col·legi d'Advocats es va fer el 27 de març de 2006, quan en aquest moment s'havia presentat la sol·licitud de dictamen a aquest CES. En tot cas, ha de quedar clar que el CES no substitueix la prèvia audiència i participació. Especialment quan es tracta dels agents econòmics i socials. S'ha de recordar que el paper transcendental que la nostra Constitució atorga als agents econòmics i socials –del qual aquest CES n'és una mostra ben clara–, està recollit en el Títol Preliminar, en el seu article 7, tot atribuint-lo de manera igual als *sindicats de treballadors i a les associacions empresarials*, i que són ambdós tipus d'agents els quals *contribueixen a la defensa i promoció dels seus interessos econòmics i socials*.

Quan la petició de consulta s'adreça al CES, el dictamen que aquesta institució emet és el resultat d'un esforç de consens en les opinions i parers dels consellers que estan integrats en el seu Ple, els quals actuen com a consellers que són del CES, amb independència de la seva procedència sindical, empresarial o institucional. Aquesta potestat bàsica està reconeguda en el Reglament del CES, quan el seu article 9 diu que *Els consellers actuaran en l'exercici de les seves funcions amb plena autonomia i independència...* La conclusió és evident: el dictamen del CES és única i exclusivament l'opinió del CES –article 14 núm. 7 de la Llei 10/2000– la qual no és el parer individual de les institucions i organitzacions que hi poden designar representants ni, en cap cas, la substitueix.

B.- D'altra banda, és evident que una norma tan important, extensa i complexa com és l'Avantprojecte de Llei de règim del sòl i de l'habitatge, precisa d'una atenció específica, d'una anàlisi acurada i meticulosa, la qual no és possible en el termini breu de quinze dies hàbils, prevists per el tràmit d'urgència. I d'aquí deriva la posició sostinguda per la Presidència en les Resolucions que se citen, literalment, en els antecedents d'aquest Dictamen. Hem de ser conscients que la conformació accelerada del procés d'urgència no deixa molt de marge per poder articular un consens. Un consens que atorga als dictàmens un valor afegit, ja que les opinions consensuades representen un grau d'utilitat de gran valor que ha de ser respectat. Igualment tampoc ens hagués permès d'arribar a examinar totes les qüestions que planteja l'Avantprojecte. La pressa per poder aprovar el projecte de Llei i poder-lo presentar davant el Parlament es comprensible, des del punt de vista del calendari parlamentari, però no ha de perjudicar l'activitat consultiva del CES que, amb aquest Dictamen, demostra la voluntat d'emetre la seva opinió, de ser útil fins allà on sigui possible i de servir l'obligació legal que té, amb independència que l'Avantprojecte s'hagi transformat en Projecte de Llei gràcies a l'aprovació que n'ha fet el Consell de Govern del proppassat 7 d'abril.

II.- És convenient per avaluar de manera adequada les consideracions que fem en les observacions particulars següents fer una valoració global del text que se sotmet a la nostra consideració. En altres paraules, fer un pronunciament sobre la iniciativa legislativa del Govern sobre aquesta matèria tan sensible.

Reafirmam i coincidim amb el COAIB el que ja dèiem en el nostre Dictamen 19/2002, sobre la necessitat de tenir una Llei del sòl de les Illes Balears que parteixi d'una consideració del territori insular, és a dir, d'una comunitat pluriterritorial. El nostre territori exigeix disposar d'una normativa innovadora i

proteccionista, que contingui mesures de recuperació urbana, paisatgística i mediambiental, amb un model territorial específic i adequat a les característiques pròpies de cada illa. La llei estatal 6/1998, de 13 d'abril, del sòl i valoracions, fa possible un ampli marge de discrecionalitat per als territoris insulars en virtut de la seva disposició addicional quarta, declarada conforme a la Constitució mitjançant la Sentència 164/2001, d'11 de juliol. Aquesta disposició estableix que els territoris insulars podran establir criteris complementaris per classificar sòls no urbanitzables i urbanitzables, tenint en compte que la delimitació del contingut del dret de propietat del sòl es condiona per la peculiaritat del fet insular, la seva capacitat limitada de desenvolupament territorial i la necessitat de compatibilitzar una oferta suficient de sòl urbanitzable amb la protecció i preservació dels elements essencials del territori.

En aquest sentit, és important remarcar que en el fonament 51 de la sentència esmentada s'afirma que ni tan sols la distinció formal entre sòl peninsular i sòl insular pot ser considerada anticonstitucional, que la pròpia Constitució ha reconegut l'existència de circumstàncies diferencials i que, per tant, resulta adient que no es fixin estàndards jurídics uniformes, atès que degut a les circumstàncies del fet insular contingut en l'article 138.1 CE, es justifica una modulació objectiva de les condicions bàsiques del dret de propietat quan és exercit sobre sòl insular.

Entenem que l'avantprojecte sotmès a dictamen vol assolir aquest objectiu i és molt meritòria la tasca que s'ha fet per tal de tenir una llei nostra que té vocació de codificar el nombre abundant de normes concurrents en la matèria. Però sembla que aquesta voluntat queda frenada i el legislador no va més enllà, i no deroga moltes de les normes que haurien de desaparèixer del panorama legislatiu, per facilitar als operadors funcionals i als ciutadans el coneixement normatiu bàsic de l'ordenació del sòl de les Illes Balears. En altres paraules, als dubtes de vigència que irradia el dret estatal, després de

la tortuosa via que s'ha seguit i queda descrita en les observacions generals, s'afegeixen els problemes d'aplicació que derivaran de saber si determinades normes específiques de la comunitat autònoma tenen o no vigència, cosa la qual, com ens fa veure el COAIB, no és un problema de perfil teòric que es mou en l'àmbit de l'especulació jurídica sinó que va més enllà i afecta la vida diària dels ciutadans i de les administracions públiques de les Illes Balears. El que acabam de dir queda molt clar de la simple lectura de la disposició transitòria primera de l'Avantprojecte. La vigència de la llei degradada a nivell reglamentari, i fins que no s'aprovi i entri en vigor el reglament de la futura llei, a un seguit de normes legals que, en l'actualitat, són vigents (la Llei 14/2000, de 21 de desembre, d'ordenació territorial, la Llei 10/1990, de 23 d'octubre, de disciplina urbanística, la Llei 6/1997, de 8 de juliol, del sòl rústic de les Illes Balears) i, al mateix temps, es manté la vigència en el territori de les Illes Balears dels reglaments urbanístics estatals fins que no aparegui el reglament de la futura llei que ara informam. D'altra banda, l'esperit codificador de l'Avantprojecte arriba fins al punt que integra en el seu text aspectes que pertanyen a matèries contingudes en alguns reglaments estatals (RD 2159/1978, de 23 de juny, que aprova el reglament de planejament urbanístic, RD 3288/1978, de 25 d'agost, pel qual s'aprova el reglament de gestió urbanística) que, com hem dit, queden amb vigència "interina" fins que sigui publicat l'esmentat reglament de desplegament de la futura llei. Amb la qual cosa, en paraules del COAIB, "...El resultat final serà una llei que conté matèria pròpia d'un reglament, com ara la regulació de les reserves d'aparcament o dels estàndards de zones verdes i dotacionals, i un reglament posterior que completarà encara que no podrà modificar, la part reglamentària de la llei." Per tant ens hem de refermar en l'opinió que emetíem amb el nostre Dictamen 19/2002, aquest reglamentarisme "... "congela" el rang i que eventuais modificacions en el futur s'hauran de fer mitjançant una llei, impedit la reforma per normes reglamentàries, quan gran part de les matèries que es tracten estaven fins ara regulades precisament a reglaments".

Per tal d'evitar aquests inconvenients una bona solució hagués estat plantejar-se l'aprovació d'una llei del sòl després de continguts reglamentaris, després el seu desplegament a través d'un reglament general i, posteriorment, amb l'autorització incorporada al text legal aprovat, elaborar un text refós del conjunt de normes legals de la comunitat autònoma que perfilen el marc normatiu del sòl. I tot plegat en un àmbit de participació i consulta prèvia amb un ampli abast.

III.- En l'anàlisi del text de la norma seguirem el seu ordre estructural i, com és habitual en els nostres dictàmens, no reproduïrem el seu text més que en els casos que ho considerem necessari. Les aportacions que seguidament es puguin fer, s'han d'entendre com a possibilitats de millora de la norma, tant pel que fa als aspectes purament textuais, com als aspectes jurídics o d'oportunitat de les disposicions que conté. En conseqüència:

- A) Pel que fa a l'exposició de motius, podem considerar que cobreix de manera rígida i estricta les exigències bàsiques d'aquest tipus de text. Per això creiem que el legislador hauria de fer un esforç per donar-li un to explicatiu més complet, en el qual s'exposàs més àmpliament les característiques evolutives del dret de l'ordenació territorial i urbanística de les Illes Balears i els motius dels canvis i innovacions es desenvolupassin amb més substància.

- B) El títol Preliminar està dedicat a regular l'objecte i disposicions generals i està dividit en dos capítols. En general hem de considerar que es donen les pautes bàsiques de la posició del legislador. Consideram, en el capítol I, un encert la claredat dels paràmetres de definició que conté l'article 1, que regula l'objecte de la llei. En el precepte es reivindiquen les matèries pròpies de la comunitat autònoma, com a objectes de regulació: l'ordenació del territori que es

l·liga als aspectes mediambientals, de desenvolupament sostenible i de respecte al patrimoni urbà i rural i l'ordenació urbanística que es l·liga a la urbanització i a l'edificació. També és molt clara l'atribució competencial de l'article 2: ordenació territorial entre el Govern i els Consells Insulars, i l'urbanisme que roman, essencialment, en mans dels municipis. Pel que fa a l'habitatge i la formació de patrimonis públics de sòl, la competència queda atribuïda al Govern.

En el capítol II del títol Preliminar, s'exposen els principis de l'actuació en la matèria, cosa la qual es fa amb bastant claredat. En tot cas volem fer els comentaris següents:

- Consideram que els principis que s'incorporen en els articles 7.1 i 10.1, que afecten a les relacions institucionals i a l'activitat interadministrativa: claredat, transparència, bona fe, confiança legítima, lleialtat institucional, respecte a l'exercici legítim de les competències, eficiència i serveis als ciutadans, haurien de ser inherents a tota activitat administrativa. Per tant, el fet d'haver de formular-los de manera expressa a la llei posa en evidència el grau de complexitat, foscor, fricció competencial, mala fe, desinformació, etc., que prepondera en aquests àmbits, desgraciadament.
- Consideram que l'article 5, que parla de la funció social del dret de propietat, mereix una atenta reconsideració. En efecte, la matèria en la qual s'endinsa el legislador autonòmic és matèria normativa pròpia de l'Estat. Precisament la Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre règim del sòl i valoracions, regula aquesta matèria i determina la funció social de la propietat. Si el que vol el legislador autonòmic es recordar aquest principi, bastaria que hi afegís una referència a la legislació estatal. Especialment quan parla de la no

indemnització, la qual, naturalment es donarà en els casos prevists legalment, com s'observa en l'informe del COAIB. Un exemple d'aquest tipus de norma que proposam es troba en l'article 10 de la Llei 6/1997, de 8 de juliol, de sòl rústic de les Illes Balears.

- En l'article 7.4, es fa referència de manera imperativa a la possibilitat de substituir la iniciativa privada per la pública quan hi ha incompliment dels objectius prevists en el planejament. Sembla que és més adequat formular la possibilitat legal d'una manera més oberta, especificant que la gestió pública "podrà" substituir, en aquests casos, a la privada.
- En l'últim paràgraf de l'article 9, hi ha una referència a l'eliminació, substitució o alteració dels terrenys del planejament destinats a parcs i jardins públics, zones esportives públiques i d'esbarjo i esplai dels ciutadans. Les dites alteracions són nul·les de ple dret llevat del cas que siguin informades favorablement pel Consell Consultiu. Doncs bé, hauria de quedar clar que aquestes alteracions han de projectar-se sobre zones públiques i no respecte de les privades, és a dir, el qualificatiu "públics" hauria d'arribar també a les zones d'esbarjo i esplai. És més, com determina el COAIB, no totes les alteracions que es facin sobre aquestes zones impliquen perjudicis pels ciutadans, amb la qual cosa l'alteració proscriu hauria de ser únicament aquella que causa aquest perjudici. Igualment consideram que la compensació monetària que implícitament incorpora l'article es podria substituir per cessions compensatòries en sòl destinat a equipaments o serveis generals. En definitiva, el precepte s'ha de reconsiderar en clau de claredat.

C) El títol I es dedica a "Les competències de les administracions públiques en matèria d'ordenació territorial i urbanística", i està dividit en tres capítols. En general els preceptes són clars i recullen

disposicions presents a altres normes –Llei 14/2000, de 21 de desembre d'ordenació territorial–. Respecte d'aquest títol volem fer referència a allò que disposa l'article 17, sobre la Comissió de Coordinació de Política Territorial que ja està regulada en l'article 4 de la Llei 14/2000. En aquest òrgan la composició està formada per membres del Govern i dels Consells Insulars. Consideram que aquest és el moment adequat per plantejar-se una modificació de la composició obrint-la, com diu l'informe de l'ICAIB, a les associacions de municipis de les Illes Balears.

D) El títol II, regula l'"Ordenació territorial i urbanística" i està dividit en dos capítols.

Pel que fa al Capítol I volem fer els comentaris següents:

- Pel que fa a l'article 23 que recull el procediment d'elaboració de les DOT, hem de tenir en compte que hauria de quedar clar en quins supòsits es considera que fer-ne una modificació no té caràcter substancial i, per tant, es poden reduir a la meitat els terminis (com ara l'exposició pública).
- Una consideració semblant podem fer respecte de l'article 25 que recull el procediment d'elaboració dels PTI. S'hauria d'especificar millor quan una modificació té o no té caràcter substancial. També seria útil que l'article 25.2 aclarís que els efectes que s'hi preveuen es donen respecte del període d'informació pública de l'aprovació inicial del PTI. En l'article 25.3 s'ha de tenir en compte que si la revisió del PTI és per una modificació substancial, prevista en l'article 25.1, últim paràgraf, el termini d'informació pública és d'un mes com a mínim, per tant, la reducció a la meitat dels terminis prevista en aquest article 25.3 ha d'excloure la modificació substancial, ja que, si no ho fa, es reduirà el termini a 15 dies.

- L'article 27 regula el procediment d'elaboració dels PDS. Sembla que s'hauria de reconsiderar la remissió que es fa al procediment d'elaboració i aprovació de les DOT com a pertinent per elaborar i aprovar els esmentats PDS que corresponguin al Govern. Hem de pensar que per aprovar les DOT intervé el Parlament i no sembla que sigui el que persegueix el legislador. Tampoc no diu res pels casos de modificacions dels PDS.
- L'article 29 regula les normes territorials cautelars. Coincidim amb el COAIB en què resulta atípica la col·locació sistemàtica d'aquesta mesura com si es tractàs d'un instrument d'ordenació territorial. Aquestes normes no ho són segons el propi Avantprojecte que, en l'article 21, reserva aquesta qualificació a les DOT, els PTI i els PDS. Per tant, l'article 29 s'hauria de situar com a contingut d'una possible disposició addicional. Si entrem en el seu contingut ens adonam que determina un termini de vigència de la norma cautelar de 3 anys que si l'afegim al termini d'aprovació definitiva d'un PTI que pot arribar als 2 anys, suposa una suspensió del desplegament efectiu d'un Pla General d'Ordenació de 5 anys, la qual cosa resulta excessiva i poc raonable. S'ha de considerar que el període d'efectes suspensius cautelars s'hauria de reduir a, com a màxim, un any o que el termini de 3 anys s'especificàs i modulàs com un màxim. És més, per tal que no es faci abusi el dictat de normes territorials cautelars successives, s'hauria de preveure en el precepte que, un cop dictades unes i un cop acabada la seva vigència, el dictat d'unes altres sobre la mateixa matèria hauria d'ajornar-se fins que no hagués transcorregut un termini. L'article 29.4 consideram que hauria de ser revisat perquè té una redacció confusa i que entra en contradicció amb l'article 29.1, especialment no deixa clar quin és el termini, al cap i a la fi, de les normes territorials cautelars.

En el capítol II del títol II, ens ha sobtat comprovar que desapareixen les normes subsidiàries (NS) d'entre els instruments de planejament. Estam d'acord amb el COAIB, que aquesta mancança produirà un increment dels requisits documentals de planejament per a tots els municipis i, per tant, s'allargarà l'elaboració del planejament. Tot i comprendre que el legislador no vol que es perjudiqui el planejament general a través de les NS que tenen una tramitació més ràpida, el cert és que s'hauria de graduar l'exigència de tramitació dels PGOU, quan es tracta de petits municipis, tot establint distints nivells de planejament general. Això resulta greu si tenim en compte que el termini d'adaptació a les prescripcions de la llei futura, segons la disposició transitòria quarta, és d'un any i que és possible que molts de municipis no tinguin temps amb l'any de termini de substituir les NS per un pla. La conseqüència és clara: molts d'aquests ens locals quedaran sense cap casta de planejament. D'altra banda s'ha de tenir en compte, que la Llei 11/2005, de 7 de desembre, de mesures específiques i tributàries en matèria d'ordenació territorial, urbanisme i turisme (BOIB 188, 15-12-2005) d'aplicació a Eivissa, estableix un règim diferencial en aquesta matèria i permet la substitució dels plans generals per NS, amb la qual cosa, quan entri en vigor la llei futura, desplaçarà la vigència d'una norma que, pràcticament només té un any de vida. Dins d'aquest comentari general volem afegir que la llei futura hauria de fer l'esforç de simplificació en comptes de carregar de tramitacions l'elaboració del planejament. Una fórmula que podria alleugerir els tràmits seria que els ajuntaments definissin el màxim possible i amb detall, en el planejament general, el àmbit de sol urbanitzable, el qual podria ser d'execució directa sense haver de fer un posterior planejament de desenvolupament del PGOU. A més volem comentar particularment el següent:

- Pel que fa específicament a l'article 30, consideram que l'article 30.1.b, hauria de reconsiderar-se ja que es relaciona entre el desenvolupament dels PGOU als plans de conjunt que poden ser de municipis distints, amb la qual cosa és difícil que puguin desplegar la seva funció. Sembla que els plans de conjunt són instruments propis del desplegament d'aspectes del PTI i dels PDS i s'haurien d'incloure en l'article 30.1.c. Quant l'article 30.2, regula els catàlegs municipals d'edificacions i entenem que s'hauria de concordar amb l'article 40 de l'Avantprojecte, amb la qual cosa quedaria clar que es tracta d'un instrument de desplegament del PGOU i no un instrument autònom i únic de planejament, com sembla que es desprèn de la col·locació normativa. Tampoc no hem vist que, a banda dels articles 30.2 i 40, hi hagi en la llei futura cap més regulació dels catàlegs: elaboració, tràmits, etc.
- Quant a l'article 31, estem igualment d'acord amb el COAIB, quan manifesta que la distinció entre determinacions estructurals i determinacions de detall amb dues llistes tancades és massa rígida. Potser s'hauria de trobar una fórmula de redacció que fos més integradora d'altres supòsits no prevists però possibles.
- L'article 33 és el paradigma del reglamentarisme del qual hem parlat. De fet aquest precepte importa els estàndards d'edificació del Reglament de planejament urbanístic i, seguint les pautes tècniques de l'informe del COAIB, recomanem que sigui revisat i es faci l'esforç de concordança amb els PTI, especialment el de Mallorca. També ens hem d'afegir al nostre suggeriment anterior: reconsiderar l'existència de planejament general municipal per a municipis petits, els quals són la gran majoria dels municipis de la nostra comunitat autònoma (menys de 10.000 habitants).
- Pel que fa a l'article 34.2, que impedeix l'aprovació dels PP si no hi ha prèviament aprovat un pla general municipal, s'hauria de concordar amb la disposició transitòria quarta i recordar que molts

de municipis tenen normes subsidiàries que actuen de planejament general, amb la qual cosa seria millor parlar de “planejament general” que és un concepte més genèric. En l'article 34.3 no s'entén –perquè no s'explica què és– la “modificació de determinacions de detall petites”. Entenem que si la modificació té coherència amb el disseny estructural del pla s'ha de permetre, amb la qual cosa la norma és més clara i segura; tot això amb independència que s'hagin de fer les tramitacions de control necessària per veure si hi ha la dita congruència. Així la norma seria conforme amb allò previst per els plans especials, en l'article 35.5, en el qual no es fan distincions (petita/grossa) per les modificacions de determinacions de detall.

- En l'article 35, sobre els plans especials consideram que s'hauria d'establir el procediment de determinació de l'àmbit i no només els supòsits en què són possible.
- Quant els articles 36 i 37, que regulen els plans de reconversió i els plans de conjunt, cal dir que tenen una regulació massa minsca. Aquests instruments, segons els casos, poden ser elaborats i aprovats pels Consells Insulars i, per això, estam d'acord amb l'ICAIB que la llei hauria d'especificar la participació dels municipis en el procés d'elaboració i aprovació, cosa que no fa.
- L'article 38 inclou la regulació dels nuclis rurals. En principi, sorprèn que aquests nuclis siguin regulats en la secció segona del capítol II del títol II que tracta del planejament urbanístic municipal i, posteriorment tornin a “sortir” en l'article 64. En cap dels casos, com especifica l'ICAIB, es determina quines són les obligacions dels propietaris dels nuclis, que haurien de ser les que corresponen al sòl urbà no consolidat o consolidat, segons sigui el cas. Res no es diu de les condicions d'edificació als nuclis. L'article 38.4 és confús, ja que en principi tot i que es negui la possibilitat

de crear nous assentaments en sòl rústic, no hauria de servir per “legalitzar” urbanitzacions fora d’ordenació.

- En l’article 39 que regula els estudis de detall, s’hauria d’especificar què vol dir “ordenació detallada” i, com especifica el COAIB, s’hauria d’atendre a la possible pèrdua de garanties urbanístiques per no integració d’allò previst en l’article 65 de l’actual Reglament de planejament urbanístic.
- En l’article 42.2 hem observat un error. Es parla que els particulars poden elevar als ajuntaments distints instruments de planejament i “nuclis rurals”. Entenem que són “plans especials de nuclis rurals”.
- L’article 45 que regula la suspensió de llicències té una redacció confusa. Advocam perquè es faci un esforç de claredat en una qüestió tan important. En l’article 45.4 no acabam d’entendre perquè la indemnització dels costos de suspensió de les llicències es limita al “cost oficial” i no abasta el cost real
- Pel que fa a l’article 46 hem de comentar que usa una terminologia no homogènia: parla d’“Estratègia i model d’utilització” en el títol i el mateix concepte es converteix en el text de l’article en “estratègia i model d’ocupació territorial” i en els articles 33.5 i 42.3, es parla de l’“Estratègia i model d’utilització del sòl”. Entenem que s’ha d’unificar la terminologia. D’altra banda s’ha de considerar que el text de l’article és molt imprecís i que no fa més que afegir tràmits a un procediment que per ell mateix ja és llarg.
- L’article 47 hauria d’integrar una fase prèvia d’avenç del Pla perquè, com diu l’ICAIB, té la utilitat de poder fer-ne al·legacions. No s’entén perquè es disposa un termini de caducitat de tres anys que a ningú no beneficia i que és poc realista, ateses les tramitacions que imposa la confecció del pla general municipal.
- Pel que fa l’article 48.1., hauria de distingir clarament els PP d’iniciativa pública i els d’iniciativa privada. En aquest cas, tampoc

s'especifica quan estam davant de modificacions substancials i quan no és així.

- En l'article 51, no es determina que el silenci d'aprovació sigui positiu, qüestió que, per coherència amb les altres disposicions reguladores dels instruments de desplegament, s'hauria de determinar.
- En l'article 52, es manegen de manera poc clara els aspectes de l'alteració, la revisió i la modificació del plans, amb la qual cosa resulta molt difícil de saber quin és el contingut dispositiu de la norma.
- De l'article 55.1 sembla que deriva l'obligació que en el planejament general hagin de constar els edificis i construccions qualificats fora d'ordenació. Pensam que per fer aquesta especificació és necessari que prèviament es faci una feina de camp, de reconeixement de totes les edificacions que és pràcticament inabastable. És necessari, a més, que l'article distingeixi les edificacions legals no adequades al planejament de les construccions il·legals i il·legalitzables en què ha prescrit la possibilitat de sancionar. Pel que fa als edificis fora d'ordenació, consideram que s'hauria de reconsiderar la norma de l'article 55.3, ja que la prohibició radical de no fer-hi cap obra condemna a aquestes edificacions a un absolut deteriorament que perjudica als edificis ordinaris.
- Pel que fa a l'article 56, que regula les instruccions tècniques complementàries, consideram que s'ha d'avaluar si aquesta capacitat reglamentària que es reconeix als Consells Insulars no pot suposar, al cap i a la fi, una invasió normativa del principi d'autonomia local dels municipis.

E) El títol III regula el "Règim urbanístic del sòl" i es divideix en quatre capítols:

El capítol I del títol III esta dedicat a la classificació del sòl: sòl urbà, sòl urbanitzable i sòl rústic. Cal dir que aquesta és una matèria que determina l'estatut jurídic del dret de propietat i el seu exercici i, per aquesta raó, roman sota la competència material de l'Estat, amb la qual cosa les definicions que es donen poden entrar en un nivell de certa col·lisió amb les previstes en la Llei 8/1998, del règim del sòl i valoracions estatal. Per aquesta qüestió s'imposa una acurada revisió.

A banda del que hem dit volem comentar que, en determinats preceptes –l'article 60, per exemple–, es fa menció de la fermesa de l'instrument urbanístic que permet l'actuació concreta o un determinat estatut jurídic –consideració de solar, per exemple– i no s'especifica si aquesta fermesa ha de ser administrativa o, en cas d'impugnació judicial de l'instrument urbanístic, s'ha d'esperar a la fermesa de la resolució judicial que confirma l'esmentat instrument. Entenem que s'hauria de limitar a la fermesa administrativa ja que, en cas contrari, el retards de resolució poden ser molt perjudicials.

El capítol II del títol III, regula el règim del sòl urbà i del sòl urbanitzable, respecte del qual volem comentar el següent:

- En els articles 65.1.c i 67.2.h es determina l'obligació tradicional, prevista en la Llei del sòl estatal (article 14.1) d'edificar en els termes establerts en el planejament urbanístic i els que atorgui la llicència urbanística. Al mateix temps aquesta obligació es considerada un dret en els articles 65.2.b i 67.1.d. Volem plantejar la reflexió de modulació de la tensió entre aquests tractaments: si hi ha un dret d'edificar, l'obligació corresponent –de caire social– d'edificar de manera efectiva, no pot desconèixer, atesa la llarga tramitació de tots els

permisos i llicències, les circumstàncies del mercat, és a dir, les possibilitats reals d'executar l'obra.

- En l'article 66 i en el 71 es reitera la fermesa a la qual hem al·ludit i no se'n determina la qualificació, a més de mancar-hi contingut que en faciliti l'aplicació pràctica.
- Els articles 68 a 70 contenen les normes que fan referència a la delimitació d'àrees de repartiment i als aprofitaments. Consideram que el sistema projectat és molt complex i de difícil aplicació en la pràctica la qual cosa complicarà el planejament.
- En l'article 71, que regula l'edificació i urbanització simultànies, s'exigeix que el promotor garanteixi "abastament" la totalitat de les obres. Si això suposa una garantia del 100%, incrementarà els costos de la urbanització, cosa la qual afectarà també als municipis promotors que no estan exclosos d'aquesta obligació.
- En l'article 72 es regulen els usos i obres provisionals en sòl urbanitzable amb ordenació detallada. Sembla que aquest mecanisme s'hauria de permetre en el sòl urbà no consolidat en el qual encara no s'ha fet cap edificació.

En el capítol III del títol III es regula el règim del sòl rústic –equivalent al sòl no urbanitzable estatal– i en volem fer els comentaris següents:

- L'article 73 delimita les activitats pròpies del sòl rústic i, a més, preveu activitats diferents a les típiques que es consideren aprofitaments atípics. Per aquests últims es preveu la cessió del 10% d'aquest aprofitament a l'ajuntament respectiu. S'ha de tenir en compte que, en principi, el sòl rústic no pot convertir-se en la plataforma de nous assentaments que desvirtuïn la seva funció inicial i que aquestes cessions poden no ser desincentivadores de les activitats atípiques. En tot cas el que fa aquesta precepte és integrar l'article 17 de l'actual Llei 6/1997, de sòl rústic de les

Illes Balears. En l'article 73.3.d., s'hauria d'especificar de manera més acurada els supòsits de segregació o divisió de les finques.

- La distinció d'activitats que fa l'article 74 s'ha de posar en relació a allò que preveuen els PTI, per evitar contradiccions.
- En l'article 76 s'inclouen com a activitat de l'ús del sòl rústic, l'activitat piscícola que, en principi, no està prevista ni en la legislació estatal ni en la legislació autonòmica.

El capítol IV del títol III fa referència a les expropiacions. En principi la configuració de l'expropiació és excessiva. Primerament perquè es concep com una obligació ("s'ha d'aplicar"), cosa la qual no deixa a l'Administració oberts els camins alternatius que farien la gestió molt més fàcil. Advocam per determinar que l'Administració "podrà expropiar". També s'haurien de revisar els supòsits que poden ser causa d'alguna infracció administrativa que no mereix –per desproporcionada– l'expropiació

F) El títol IV determina la regulació de l'"Execució del planejament", i està dividit en tres capítols.

El capítol I del títol IV, es dedica a les disposicions generals i a la regulació de les parcel·lacions i reparcel·lacions, respecte del qual fem els comentaris següents:

- En l'article 88, es fixa la regulació dels projectes d'urbanització i, en canvi, no se n'estableix ni els procediments ni els terminis.
- En l'article 92.1.a., es permet la recuperació de les despeses a través de les quals es beneficien a les empreses de serveis, supòsit que s'hauria de justificar fent referència a l'ordenament estatal que permeti aquesta facultat.
- L'article 93.3, regula el dret de real·lotjament i retorn. Respecte del dret de retorn remet la qüestió a la legislació estatal sobre arrendaments, la qual,

- con ens fa veure l'ICAIB, no preveu cap retorn o estipula normes de gran complexitat. Per tant, aquesta remissió en bloc s'hauria de reconsiderar.
- En l'article 97.1, segon paràgraf, es preveu que en els casos de sòl urbanitzable ordenat directament pel pla general és necessària l'aprovació del PP. Entenem que es tracta d'un error i que, probablement, com observa el COAIB el precepte vol referir-se al projecte de parcel·lació.
 - L'article 100, que tracta de la tramitació del procediment de reparcel·lació, hauria de determinar que la suspensió de les llicències que pot acordar l'ajuntament s'ha de donar únicament en els casos prevists en la legislació estatal, és a dir, que la suspensió només es refereix a les llicències que afecten a la configuració física de les finques o que poden pertorbar el resultat de la reparcel·lació.
 - La redacció de l'article 104, s'hauria d'apropar als paràmetres de precisió de la legislació estatal, és a dir, el Reglament de gestió urbanística, article 47.3 i al Reglament dels béns de les corporacions locals, article 8.4.a.

El capítol II del títol IV, preveu els diferents sistemes públics i privats d'execució del planejament, mitjançant la compensació, la reparcel·lació voluntària i la figura de l'agent urbanitzador i també els sistemes de cooperació i d'expropiació. Respecte d'aquest capítol volem comentar el següent:

- En els articles 110 a 115 es regula el sistema de compensació. En general, els preceptes són poc precisos i, en algunes ocasions es mesclen conceptes amb poc ordre. Això passa en l'article 111 que no determina tràmits necessaris o en l'article 112 que preveu una expropiació molt poc raonable. I el mateix comentari podem fer respecte de la reparcel·lació voluntària de l'article 116

- En els articles 117 a 120 es regula l'agent urbanitzador. Aquesta figura, en general, produeix certa polèmica en altres comunitats autònomes en les quals ha rebut un impuls més obert i decidit. En el nostre cas, la regulació que fa la llei és molt prudent i es pot assimilar a la figura de la empresa urbanitzadora representant de la Junta de propietaris. En tot cas, es poden millorar els preceptes que el regulen, determinant els criteris de selecció de l'agent, els requisits formals per constituir-se en agent, etc.

El capítol III del títol IV, tracta de la regulació dels terrenys per a dotació i la seva obtenció. Consideram que la previsió de l'article 126.1.b., d'obtenció de terrenys mitjançant l'ocupació directa, que desplega l'article 127, és un sistema que pot produir inseguretats i problemes d'aplicació pràctica.

- G) El títol V, regula la "Intervenció administrativa en l'edificació i usos del sòl i la disciplina de l'ordenació territorial i urbanística". Esta dividit en vuit capítols:

El capítol I del títol V, determina la regulació de la intervenció en l'edificació i ús del sòl. Respecte d'aquest capítol volem comentar el següent:

- Tot i que és correcte des del punt de vista tècnic la regulació de l'autorització territorial prèvia com a control preventiu dels usos excepcionals del sòl rústic, regulada en els articles 132 i 133, hi ha qüestions que no queden clares, com són la determinació del silenci o la reintroducció de la tècnica de la certificació de l'acte administratiu presumpte que, atesa la reforma de la Llei 30/1992, de procediment administratiu comú, s'ha superat.
- Igualment hem de qualificar de complex i difícil el procediment previst per a l'obtenció de llicències de l'article 138, el peculiar silenci positiu i la certificació d'acte presumpte que vol substituir la denúncia de mora que

existeix en l'actualitat. Pensem que aquesta tècnica perllonga un mes més el termini d'obtenció de la llicència.

- En general consideram que en els processos d'obtenció de qualsevol tipus de llicència, tant d'obra major com d'obra menor, en què apareguin constructors s'hauria de sol·licitar l'acreditació que aquest professional està inscrit en el registre de constructors o que acredita els requisits probatoris de la seva professionalitat prevists a la llei.
- L'aval bancari del 40% previst en l'article 144.3, sembla poc raonable. Com diu el COAIB seria millor condicionar la legalització al pagament de les sancions econòmiques derivades de l'incompliment de les normes.
- Així mateix hauria de quedar clar que la possible suspensió de les llicències o de l'execució d'obres per qualsevol motiu, hauria d'estar emparada per la legislació vigent que serà la que determini expressament les causes que poden dur a una Administració a paraitzar una obra o a la suspensió d'una llicència.
- El capítol II del títol V, regula la inspecció territorial i urbanística i rep la seva inspiració de l'actual Llei 10/1990, de 23 d'octubre, de disciplina urbanística. Hem observat que en l'article 150.1 i 153, es parla dels funcionaris que exerceixen la funció inspectora, en matèria d'ordenació territorial i urbanística, respectivament. El precepte és reproducció de l'article 22.1, últim paràgraf, de la Llei 10/1990. Tot i així en l'avantprojecte s'ha obviat que l'actuació dels funcionaris públics i les seves atribucions estan condicionades a "...les disposicions legals que siguin d'aplicació" que poden determinar limitacions quant l'entrada als llocs sotmesos a inspecció en cas de denegació de l'entrada.

El capítol III del títol V, regula les infraccions territorials i urbanístiques i les sancions. Volem fer els comentaris següents:

- En l'article 153 es parla de les infraccions territorials i urbanístiques i, finalment, només es fa referència a les infraccions urbanístiques obviant-se les territorials.
- En l'article 155, sembla inadequat que la diferència entre les infraccions lleus i greus es fixi en 3.000 euros. Pensem que qualsevol infracció que produeixi un perjudici inferior als 3.000 euros és una infracció lleu, segons el precepte, com ens fa veure l'ICAIB.
- Ens ha cridat l'atenció la norma prevista en l'article 157.3, que regula la responsabilitat per l'emissió de llicència en cas de notòries infraccions urbanístiques. En aquests casos s'estén la responsabilitat als membres de la corporació que han votat a favor o s'han abstingut, als lletrats que han fet l'informe i al secretari de la corporació. En coherència al criteri de l'ICAIB s'hauria de perfilar aquesta responsabilitat i reconsiderar-la en atenció a les funcions i atribucions de les persones que intervenen en el procés de concessió de la llicència.
- L'article 165.2, en les sancions en matèria de parcel·lació, determina la sanció de multa dels compradors de parcel·les il·legals. Consideram que en aquest cas hauria de quedar fora de sanció el comprador de bona fe, com ens assenyala raonablement l'ICAIB.

Respecte del capítol IV del títol V, que regula les mesures de protecció de la legalitat territorial i urbanística, no en fem cap comentari.

El capítol V del títol V, determina les normes corresponents a les suspensions d'actuacions il·legals. En aquest capítol volem comentar els aspectes següents:

- En l'article 172, s'haurien de distingir les obres iniciades sense llicència i les obres que no s'ajusten a la llicència i reservar la suspensió a les primeres, ja que sembla desproporcionat i poc raonable fer-ne un tractament igual.

- L'article 174.2, atesa la possible aprovació d'una futura llei de règim local de les Illes Balears, ha de tenir una redacció més clara determinant, a més, quines són les autoritats que poden exercir l'acció prevista en l'article.

Pel que fa al capítol VI del títol V, dedicat a l'expedient de reposició, volem comentar que l'article 176 exigeix una fiança del 20% del projecte per realitzar la legalització de les obres, la qual cosa en dificulta i desincentiva la legalització.

El capítol VII del títol V, tracta de la subrogació de competències i determina amb l'article 177 un sistema de subrogació amb un termini molts breus. La subrogació suposa que el Consell Insular corresponent sap de la inactivitat sancionadora de l'ajuntament, cosa que no es regula en el precepte, és a dir, no es preveu la comunicació de la inactivitat.

El capítol VIII del títol V regula la prescripció de les infraccions, qüestió respecte de la qual no en feim cap comentari.

- H) El títol VI es dedica a l'"Habitatge: promoció i intervenció administrativa" i està dividit en quatre capítols.

Consideram, en general, que es tracta de normes que persegueixen l'habilitació d'un patrimoni de sòl públic dedicat a la promoció pública d'habitatge i que, a la llarga, persegueix facilitar l'accés a l'habitatge, cosa amb la qual n'estem completament d'acord.

Quant a les disposicions que clouen el text hem de considerar el següent:

- La disposició addicional s'ha de reconsiderar, determinant-ne una redacció més clara.

- Pel que fa a les disposicions transitòries n'hem fet al·lusió en el moment de fer un comentari general a l'Avantprojecte. Consideram un poc pertorbador el sistema de vigències que s'hi expressa. En alguns casos els terminis d'adaptació són un poc curts (DT sisena).

-

IV.- Per finalitzar, volem fer referència al text del Projecte de Llei de règim del sòl i de l'habitatge que fou aprovat el dia 7 d'abril de 2006 pel Consell de Govern.

Ha de quedar clar que els dictàmens del CES s'emeten sobre els avantprojectes de llei i no respecte dels projectes. La conselleria del Govern que impulsa el procediment, ateses les consideracions que siguin pertinents respecte de l'avantprojecte procedeix a les modificacions del text normatiu que consideri pertinents i el sotmet a consideració del Consell de Govern per a la seva aprovació com a projecte. Si el Consell de Govern ho troba oportú l'aprova i el converteix en Projecte de Llei. Normalment, el projecte es presentat al Parlament per a la seva tramitació i aprovació com a llei (article 36 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern). Així doncs, la tasca del CES es desplega un cop l'avantprojecte ha passat les fases d'audiència i participació sectorial que, ordinàriament, se solen executar. És a dir, quan la conselleria que impulsa la iniciativa legislativa ha conformat un text normatiu estable i està en disposició de demanar el parer de la nostra institució. La nostra feina s'ha acabat un cop s'ha emès el Dictamen, en el moment immediatament anterior en què la conselleria que impulsa el procediment legislatiu "tanca" la redacció del text legislatiu en el qual s'hi poden integrar les observacions que fa el CES i, la dita conselleria, decideix presentar-lo al Consell de Govern. Aquest és l'àmbit temporal d'actuació. Per les circumstàncies que s'han fet constar al llarg d'aquest Dictamen no s'ha pogut emetre la nostra opinió amb la celeritat que és desitjable. No pertoca al CES emetre dictàmens dels textos que són presentats al Parlament que és l'òrgan

on es representa la sobirania popular i que de manera exclusiva té la potestat de fer les lleis.

Això no obstant, de forma excepcional, hem examinat el text del Projecte de Llei i podem observar que de les més de 65 observacions puntuals que es fan en aquest Dictamen respecte de l'Avantprojecte, 32 han estat acollides totalment o parcialment en el Projecte. És a dir, que la Conselleria d'Obres Públiques ha fet una revisió crítica important del text normatiu.

En qualsevol cas, volem fer les consideracions finals següents que creim que s'han de tenir en compte per la transcendència econòmica i social de les matèries regulades en la norma, amb independència del seu estat de tramitació:

- El món de l'ordenació territorial i de l'urbanisme ha de servir amb molta cura el principi de seguretat jurídica. L'elaboració de les normes de planejament, el desplegament reglamentari i l'activitat administrativa consegüent han de ser fidels a un marc normatiu estable tant pel que fa al text de les normes, com respecte dels principis estructurals. Aquest aspecte capital de la seguretat jurídica és molt important quant a la tècnica del silenci administratiu positiu –opció per la qual s'ha decantat el projecte–, perquè per damunt dels avantatges que té aquesta manera de resoldre els retards en la tramitació, el més positiu no és el silenci sinó la resolució expressa. Feim vots per tal que no es perdi de vista què és el més important per les administracions públiques, ja que resoldre expressament és una obligació ineludible, segons disposa l'article 42 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de RJAPPAC. D'altra banda i respecte de l'activitat de les diverses administracions concurrents en l'àmbit de l'ordenació territorial i l'urbanisme –autonòmica, insular i municipal– és garantia d'un tractament igual i, per tant, també, d'una manifestació clara de la seguretat jurídica, que s'adoptin totes i quantes

mesures siguin necessàries per tal de coordinar amb eficàcia les actuacions administratives en aquest àmbit. Per això, és obvi que perquè hi hagi seguretat jurídica és necessari que hi hagi també la bona fe que inclou com a principi l'article 7.1 del Projecte de Llei. Bona fe per part dels ciutadans, però també, i molt especialment, per part de les Administracions Públiques de les Illes Balears.

- La Llei futura ha de tenir en compte que, a nivell estatal, s'està debatent un esborrany de nova Llei del sòl, que pot influir en l'aplicació de la Llei autonòmica.

- Ateses les dades que hem reflectit en les observacions generals d'aquest Dictamen, és evident que hi ha dues qüestions molt importants que estan inserides en l'àmbit material i d'aplicació de la futura Llei del sòl i l'habitatge de les Illes Balears. La primera és la importantíssima relació que a les Illes Balears tenen l'ordenació territorial i la protecció del medi ambient. Per a la nostra comunitat autònoma és essencial, des del punt de vista econòmic i social, no perdre-la de vista i per això tenir cura que tota activitat urbanística legítima, al mateix temps, ha de ser respectuosa amb l'entorn. La segona qüestió és la carestia de l'habitatge que en dificulta l'accés. Una de les opcions que s'ha de tenir molt en compte és la reserva de sòl per habitatge de protecció pública, la qual s'ha de fomentar per tal d'obtenir habitatges amb preus més assequibles.

- Quant a l'agent col·laborador hem de reiterar el que ja hem dit en les observacions particulars als articles 117 a 120. Consideram que l'esperit de prudència ha de guiar el desenvolupament d'aquesta figura, tractada com a sistema d'actuació urbanística, ateses les experiències conflictives que s'han donat a altres comunitats autònomes.

V. Conclusions

Al llarg del dictamen s'han donat les diverses opinions d'aquest Consell sobre l'Avantprojecte de Llei de règim del sòl i de l'habitatge de les Illes Balears.

El secretari general

Vist i plau

El president en funcions

Pere Aguiló Crespí

Francesc Obrador Moratinos

Palma, 17 de maig de 2006

VOT PARTICULAR QUE FORMULEN ELS CONSELLERS DE CCOO PERTANYENTS AL GRUP SEGON.

En relació amb el Dictamen 5/2006 aprovat pel Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, en data 17 de maig de 2006, relatiu a l'avantprojecte de Llei de Règim del Sòl i de l'Habitatge de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, els consellers del Grup II, de CCOO, presenten el següent vot particular de conformitat amb l'article 41 del Reglament d'Organització i Funcionament del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, aprovat pel Ple el 25 de setembre de 2001 – BOIB núm. 140, de 22 de novembre de 2001.

En primer lloc, és convenient indicar que la dispersió de legislació existent en matèria urbanística defineix un escenari que fa necessari, oportú i aconsellable la disposició d'un text legal propi, que respongui a la realitat i els problemes de l'ordenació territorial i social urbanística balear i possibiliti les respostes instrumentals adequades per satisfer els objectius de vertebració territorial, ordenació urbana i cohesió social que els articles 45, 46 i 47 de la Constitució defineixen com a principis rectors en aquesta matèria.

Però, a més a més, cal que hagi la major seguretat jurídica en un assumpte de tanta transcendència per a la ciutadania.

A la vista de la diferent filosofia que inspira l'esborrany divulgat d'Avantprojecte de **Llei del sòl de l'Administració central**, hauria d'ajornar-se la tramitació de l'Avantprojecte de Llei del sòl autonòmic fins que s'aprovés a les Corts la nova Llei estatal, adaptant a aquesta el seu contingut.

Cal tenir en compte que, malgrat les àmplies competències que tenen les Comunitats Autònomes en aquesta matèria, la intervenció de l'Administració central és important perquè s'empara en les competències que la Constitució preveu en el seu Art. 47, que s'ocupa de la regulació dels usos del sòl a propòsit de l'efectivitat del dret a l'habitatge, en l'Art. 45 i en el 46, on es regula l'ús del sòl en la seva dimensió medi ambiental i de patrimoni cultural, a més de l'Art. 149.1 en diversos apartats referits al caràcter de condicions bàsiques de la igualtat en l'exercici dels drets. Per tot això, aquest avantprojecte, com a mínim, caldria qualificar-lo d'inoportú i desfasat per complir amb les exigències que la societat demana.

Els consellers que emetem aquest vot particular no ens sentim identificats amb la totalitat del Dictamen aprovat sobre el dit Avantprojecte de Llei, per considerar que no recull els plantejaments de la representació que ostentam en el Grup II del CES en matèria d'ordenació del territori, política urbanística i habitatge, perquè entenem que el greu problema social de l'accés a l'habitatge existent en la nostra Comunitat no obté la resposta adequada en l'Avantprojecte que es dictamina, en obviar que l'esmentat Avantprojecte no dóna resposta als problemes territorials, medi ambientals i econòmics de la Comunitat de les Illes Balears, sinó que persisteix a facilitar la generació de negoci per part d'un subsector empresarial molt específic, concretament el dels majors propietaris de sòl en aquesta Comunitat.

L'avantprojecte de Llei del sòl que se'ns presenta descansa en els supòsits i en la

ideologia que va inspirar la llei 6/1998, que entenia que la qualificació intensa de sòl urbanitzable provocaria un augment de l'oferta de sòl i que això faria abaixar el preu dels solars i els preus dels habitatges.

Aquesta hipòtesi ha estat refutada per l'evolució dels mercats de sòl i d'habitatge durant l'etapa actual d'auge immobiliari (s'ha qualificat com mai sòl com a urbanitzable residencial), pel que res no justifica continuar endavant amb un avantprojecte inspirat en una llei fracassada en els seus objectius.

En conseqüència, entenem que el text legal resultant hauria d'enquadrar-se dins les coordenades següents:

Des d'una visió assossegada de la situació de l'Urbanisme a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, al marge de la dispersió normativa anteriorment apuntada, hem de destacar diferents problemàtiques, algunes amb caràcter urgent, que no es poden passar per alt a l'hora d'establir un sistema urbanístic harmònic amb la situació socioeconòmica de la nostra Comunitat i les estratègies i polítiques públiques establertes a l'efecte.

1) En matèria de política d'habitatge.

Els elevats preus de l'habitatge i l'escassetat crònica de sòl fan més necessari que mai el foment d'un important volum d'habitatge protegit que, per la capacitat adquisitiva d'importants capes de població i sobretot població jove, és l'únic habitatge que s'adapta en preu a les seves necessitats. Una política d'habitatge amb un enfocament social només pot passar per l'increment significatiu d'aquesta oferta d'habitatge protegit.

D'altra banda, l'esmentada oferta s'obté de forma desequilibrada alhora que l'obligació legal de reserva de sòl per a aquests usos se circumscriu actualment només a determinats municipis, i és des d'aquesta consideració que entenem que la llei ha de disposar l'extensió general de l'obligació dels municipis de reservar sòl per a aquest ús residencial de caràcter protegit en un percentatge determinat. Per a això, entenem que la llei ha d'establir que tots els plans generals municipals contemplin entre les seves determinacions la reserva d'un percentatge mínim de sòl residencial, que amb caràcter general hauria de ser del 50% per atendre la demanda d'habitatges subjectes a algun règim de protecció pública, establint-se reglamentàriament les condicions que eximeixin d'aquesta obligació al municipi quan la demanda d'habitatge protegit estigui satisfeta justificadament.

Segons el nostre parer, en la llei hauria de contemplar-se amb major claredat l'obligació de la reserva en totes i cadascuna de les actuacions i promocions d'habitatge i evitar que l'esmentada reserva es faci en termes generals dins els plans, ja que això contribuiria tant a elevar el nombre últim d'habitatges protegits com la seva distribució homogènia al llarg de tot el planejament general i evitar, així, la constitució de "guetos".

Igualment, segons el nostre parer, tan important com establir legalment la reserva

oportuna és establir mecanismes que assegurin el compliment de la norma, donat que en l'actualitat el que ocorre és que encara que la norma reculli la reserva, aquesta no es compleix.

Íntimament lligat a l'anterior, hauria de contemplar-se l'obligació de la cessió a l'Administració competent d'un 15% del sòl ja urbanitzat i, fins i tot, contemplar la possibilitat d'establir el 20% com a coeficient de cessió per a aquelles actuacions que siguin especialment lucratives per a la iniciativa privada.

Totes aquestes mesures són necessàries per donar resposta a les dades que posen de manifest la gravetat per a l'accés a un habitatge en la nostra Comunitat.

Entre 1997 i 2005 els preus dels habitatges varen augmentar a Espanya en un 145,2%, la qual cosa implica un augment mitjà anual de l'11,8% en els vuit anys d'expansió immobiliària. Els majors augments registrats en el període citat han tingut lloc a les Balears (15,3% de mitjana anual).

Quant a l'esforç salarial per adquirir un habitatge, si comparam el salari brut anual i el preu mitjà del metre quadrat de l'habitatge, ocupam el segon lloc darrere Madrid, ja que hem de destinar íntegrament 10,7 salaris bruts anuals per comprar un habitatge de 90 metres quadrats, quan la mitjana estatal està en 8,2 salaris.

El fet que entre 1998 i 2005 s'hagin iniciat a Espanya més de 4,5 milions de nous habitatges (una mitjana anual de 569.100 habitatges a l'any), un 55,2% per sobre dels gairebé 3 milions de llars netes creades en l'esmentat període de temps (unes 367.000 a l'any), confirma l'existència d'una àmplia demanda d'habitatge amb fins d'inversió especulativa.

Així, el Consell Superior dels Col·legis d'Arquitectes d'Espanya, en un ampli estudi realitzat, recull la variació del preu de l'habitatge i dels diferents components que el conformen entre 1996 i 2004. Segons aquest estudi, en 1996, del preu d'un habitatge tipus, el 7,7% anava destinat a pagar el solar, el 8,7% constituïa el marge net de la promotora. Les despeses de l'obra suposaven el 65,1% i eren la major part de les despeses de construcció i venda d'un nou habitatge.

En 2004, vuit anys després, aquest mateix habitatge tipus té un cost d'un 141,2% més. Hi ha dos factors clarament responsables d'aquest espectacular encariment: **en primer lloc, el marge net del promotor ha augmentat un 633,8%, que suposa el 26,6% del preu final de l'habitatge.** En segon lloc, el solar ha pujat el seu cost en un 614,3%, amb una repercussió del 22,7% en el preu final, i el cost de l'obra, malgrat hagi augmentat menys que la resta dels factors, redueix la seva repercussió fins al 37,4% del preu final de l'habitatge.

Segons aquest estudi, la primera causa de l'encariment de l'habitatge cal atribuir-la a l'augment desorbitat i especulatiu del marge net del promotor immobiliari, seguit molt d'aprop per l'augment de preus del terreny sobre el que s'hi construirà. Ambdós factors són responsables de tres quartes parts de l'increment de preus de l'habitatge. És a dir, els propietaris del sòl i les promotores immobiliàries (en molts dels casos, la mateixa persona jurídica) són els grans responsables/beneficiaris de l'increment desorbitat del preu de l'habitatge en els darrers anys i del fet que, avui per avui, el mandat constitucional de l'accés a un habitatge digne sigui un

impossible.

El major creixement econòmic ha estat acompanyat, doncs, de l'agreujament del problema social d'accés a l'habitatge, ja que l'habitatge-actiu té uns preus desproporcionats respecte dels nivells d'ingressos familiars. El problema a Espanya s'hi engrandeix per la baixa proporció existent d'habitatges de lloguer (el 2003 només el 10,6% de les llars residia en habitatges de lloguer) i pel reduït pes dels habitatges protegits (VPO) construïts en els últims anys. En el primer trimestre de 2005, els projectes de VPO visats pels Col·legis d'Arquitectes suposaven a Espanya menys del 8% del total, enfront del 17% del 1997.

L'elevat volum de la construcció residencial en els darrers anys ha fet que Espanya sigui el major consumidor de ciment d'Europa, que la superfície urbanitzada cresqués en un 25% en el període d'auge en qüestió i que hagi tingut lloc un enriquiment extraordinari "dels qui varen especular amb el sòl a la perifèria de ciutats" (*The Economist*, 2005). L'augment de l'oferta de nous habitatges i el creixement espectacular de la superfície urbanitzada no ha contribuït precisament a reduir l'esforç d'accés de les noves famílies a l'habitatge.

L'alt creixement dels preus reals de l'habitatge no és atribuïble a una feble resposta de l'oferta d'habitatges a Espanya ni, per consegüent, a una escassetat de sòl urbanitzat. El que cal és que aquest sigui destinat a fer efectiu el dret a un habitatge digne per a tota la ciutadania, impeding processos especulatius, tal com recull l'Art. 47 de la Constitució espanyola.

Com a conclusió de tot això, no és desgavellat afirmar que escometre un procés de compra d'un habitatge suposa un endeutament i un esforç sobre el salari excessivament elevat, la qual cosa implica hipotecar el futur del jovent per a un adequat desenvolupament personal i familiar.

2) En matèria de política de Medi Ambient.

En concret, en matèria urbanística convé ressaltar els aspectes següents:

1. La tendència a l'extensió de la pràctica urbanística de creixement urbà en desenvolupaments extensius i de baixa densitat en una Comunitat Autònoma que pràcticament no té sòl apte per urbanitzar en el seu territori, ens porta a la conclusió que el dit model ha de ser revisat en profunditat i amb caràcter urgent, perquè el territori de la Comunitat Autònoma no disposa de capacitat d'acollida suficient per al suport de tal tipus d'urbanització. Per això s'ha d'imposar en aquesta Llei, amb caràcter nou, una utilització racional i intensiva del sòl a través de la prescripció, amb caràcter general, d'una edificabilitat i una ocupació mínimes respecte a la superfície total del sector.

L'objectiu seria evitar en allò possible l'extensió de la "cultura de l'habitatge unifamiliar i de l'adossat" i els creixements dispersos que, a més de consumir gran quantitat de territori, recurs sempre escàs i de caràcter no renovable, generen models urbans poc funcionals i, per tant, poc sostenibles.

2. La Llei ha de mostrar també una especial atenció respecte a la correcta preservació i ús racionals de sòl no urbanitzable, i la protecció dels anomenats nuclis rurals, el sòl dels quals es manté en la categoria de sòl no urbanitzable i els seus creixements es restringeixen, amb l'objecte de preservar-los en el seu caràcter històric i econòmic, l'agrari.

3. Malgrat el text de l'avantprojecte fixa com a una de les seves finalitats la de preservar el medi ambient i la conservació del patrimoni urbà i rural mitjançant l'organització d'un desenvolupament sostenible en l'àmbit de les Illes Balears, l'articulat del text no garanteix una ordenació territorial dels espais turístics de les Illes Balears diferent a la practicada en l'actualitat. Per tant, des del punt de vista de CCOO, no es resol un dels problemes més greus per a un futur socioeconòmic sostenible de la Comunitat: el progressiu augment del turisme residencial que s'incrementarà amb les infraestructures viàries avui en construcció.

4. En matèria de polítiques de foment per a la implantació d'activitats i usos lucratiu protegits per la Llei; les administracions públiques, especialment davant l'estrepitós fracàs de l'estratègia de liberalització del sòl i l'espectacular increment que ha suposat en els seus preus, han vist compromesa molt seriosament la possibilitat econòmica d'obtenir sòl a preus assequibles per realitzar polítiques de foment en la implantació de determinats usos lucratiu d'interès general, tant per a habitatges sotmesos a algun règim de protecció com per al foment de la primera implantació d'activitats econòmiques de nova creació, emparades per programes públics de protecció. A hores d'ara les administracions públiques o les seves societats de desenvolupament es veuen obligades a competir amb els agents privats sobre els preus del sòl marcats pel lliure mercat en l'exercici de competències sectorials de foment.

Només trencant radicalment amb les fórmules heretades del passat, combatent els capitals especulatiu i afavorint les inversions productives pot intentar-se atendre les necessitats de la nostra societat en la demanda de sòl dins un marc de desenvolupament sostenible.

Com a conclusió, entenem que, a més de l'anteriorment exposat, han de contemplar-se i desenvolupar-se en la futura Llei de Règim del Sòl i de l'Habitatge de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears les propostes que es relacionen a continuació:

1) Recuperar la iniciativa pública en les activitats urbanístiques, especialment a través de la iniciativa municipal. L'urbanisme es configura com una funció pública municipal al servei de l'interès general i no com la "forma d'adquisició privada de les plusvàlues urbanístiques". Per a això, es reforcen els instruments en mans de les administracions públiques en el control de la planificació i de l'execució urbanística per part de la iniciativa privada.

2) Assegurar els drets constitucionals de la ciutadania a l'accés a un habitatge digne i adequat, al dret al seu desenvolupament personal i a la qualitat del medi urbà i natural on es mou.

3) Introduir nous mecanismes d'intervenció de les administracions públiques en el mercat del sòl i immobiliari. Així es recupera la regulació de les àrees sotmeses als drets de tempteig i retracte per a operacions de regeneració i rehabilitació urbana i per a la constitució de patrimonis públics de sòl.

4) Garantir a la ciutadania el dret a la participació i el dret a la informació urbanística a través d'assegurar la integritat i la coherència del planejament urbanístic municipal respecte als instruments d'ordenació territorial i sectorial.

5) La Llei ha d'establir un títol específicament destinat a tutelar el compliment de la legalitat urbanística tant amb caràcter preventiu, mitjançant la suspensió cautelar immediata de tota obra u activitat clandestina i sotmetiment a llicència de tota activitat transcendent a aquests efectes, com amb caràcter reparador de l'ordre infringit.

S'ha consolidat en el nostre entorn una pràctica contrària a la demolició de les construccions clandestines per una falsa entesa del que l'interès públic exigeix. Òbviament aquest requereix tot el contrari, això és, que de forma efectiva s'alliberin els usos ocupats i empleats sense llicència o contravenint les seves prescripcions. Amb aquesta finalitat, la Llei ha de garantir l'enderrocament de les construccions il·legalitzables a costa de la propietat infractora i tipificar una sèrie de conductes que han de ser represes amb total respecte a les garanties del dret administratiu sancionador.

6) Un dels aspectes més negatius és l'extensió del silenci administratiu positiu i que afecta totes les fases de tramitació dels Plans urbanístics. Això és absolutament inacceptable i pot afavorir les corrupteles urbanístiques. El planejament urbanístic mai no hauria de poder ser aprovat per silenci administratiu i, per tant, la possibilitat que contempla la Llei és una frivolitat inadmissible en una qüestió tan important i on es dirimeixen enormes interessos econòmics i drets bàsics. És un instrument massa rellevant a nivell social, econòmic, territorial i mediambiental, com per ser aprovat per inactivitat administrativa. Entre d'altres moltes coses, ha de cercar un major equilibri entre interessos i drets força importants. Tal com assenyalen experts urbanístics, atorgar un caràcter aprovatori al silenci administratiu és una tècnica contrària a l'interès públic, a la transparència, a la informació i a l'irrenunciable control de l'Administració.

7) Sembla il·lògic el fet que l'avantprojecte no hagi suprimit la figura de l'agent urbanitzador (ara anomenat agent col·laborador), figura qüestionada fins i tot en denúncies que han arribat al Parlament europeu i que han aconsellat a aquesta Institució demanar una moratòria urbanística a la Comunitat Valenciana, ja que l'esmentada figura ha generat problemes allí on la seva intervenció ha estat aplicada.

Per tot això, entenem que el sistema d'execució privada configurat en l'avantprojecte de llei que s'inspira en la legislació urbanística de la Comunitat Valenciana (que ha merescut la proposta d'un decret de suspensió per part de la Comissió d'Investigació del Parlament Europeu, a causa de la falta de garanties i de control de l'actuació de la promoció privada) ha de complementar-se amb totes les recomanacions

presentades en l'expedient de queixa elaborat pel Defensor del Poble de l'esmentada Comunitat per tal d'establir les garanties i l'equilibri necessari en les relacions entre el promotor (agent col·laborador) i els petits propietaris de sòl.

Conclusions:

La construcció residencial té moltes i variades repercussions socials i econòmiques que permeten afrontar la seva anàlisi des de diferents perspectives. Com a element prioritari, l'accés de les persones a una residència digna, amb un preu raonable, constitueix una premissa bàsica per facilitar la seva integració social i per desenvolupar la seva vida en unes condicions favorables. La transcendència d'aquests objectius fa que l'habitatge sigui un bé bàsic i eleva aquest dret a dret de ciutadania. La Constitució espanyola, en l'apartat declaratiu, fa èmfasi en aquest criteri i afegeix una responsabilitat especial dels poders públics en el compliment del dret d'accés a l'habitatge, així com en la tutela de l'ús del sòl a favor de l'interès general.

Doncs bé, no sembla que aquests siguin els objectius de l'avantprojecte, sinó que es pretén accelerar el procés de qualificació de sòl com a urbanitzable, reduint terminis i tràmits necessaris per aconseguir posar en el mercat un nombre encara major d'habitatges. Encara més, l'objectiu no es persegueix amb el propòsit d'aconseguir un volum major d'habitatges protegits, sinó per reforçar la generació de negoci derivat de la propietat, mitjançant la qualificació.

La incapacitat de l'avantprojecte per donar resposta adequada als problemes reals es comprova quan es compara l'articulat amb els bons propòsits o teòrics objectius declarats en l'exposició de motius, perquè renuncia a regular de forma estricta o programada des de l'Administració pública el creixement urbà o l'oferta dels nous sòls urbanitzables; contravenint, així, el principi de sostenibilitat, l'exigència del qual resulta més urgent en una comunitat autònoma on el sòl és un recurs força escàs.

En resum, un avantprojecte de llei que proposa polítiques on prevalen els interessos de l'oferta sobre les necessitats de la demanda d'un bé de primera necessitat i amb una funció important d'integració social, no pot merèixer la nostra aprovació.

Palma, 19 de maig de 2006.

**AL CONSELL ECONÒMIC I SOCIAL
DE LES ILLES BALEARS
Secretaría General**

MANUEL PELARDA FERRANDO, Consejero del CES adscrito al Grupo II designado por la Unión General de Trabajadores, al amparo de lo establecido en el artículo 41 del Reglamento de organización y funcionamiento del C.E.S. de les Illes Balears, pasa a formular **VOTO PARTICULAR** al dictamen sobre el Anteproyecto de ley de régimen del suelo y de la vivienda en los siguientes términos:

Consideraciones generales:

A) El Govern ha aprobado este anteproyecto de ley y lo ha remitido al Parlament, mediante procedimiento de urgencia eludiendo, por tanto, el preceptivo proceso de consulta e información previa conculcando con ello las recomendaciones de la Unión Europea en materias tan sensibles como las que regula el anteproyecto y que afectan directamente a los intereses de toda la población.

B) El anteproyecto de ley merma la capacidad de decisión de los ayuntamientos que, siendo la administración más cercana, pueden conocer mejor y dar respuesta a las necesidades de ciudadanos, empresarios y emprendedores en materia de gestión del territorio y vivienda.

C) La ley ha de considerar de una manera más categórica las especiales características del suelo de les Illes Balears tomando en consideración y legislando de acuerdo con las particulares especificidades a las que están sujetos los territorios insulares:

- Legislando, consecuentemente, sobre un bien tan limitado y que siempre ha estado sujeto a fuertes tensiones por su alto valor económico y social a la vez que sostén y valor principal de la actividad económica más importante de nuestra comunidad: el turismo.
- Primando sobre cualesquiera otros intereses el valor social y ecológico del suelo fijando los parámetros de capacidad de carga medioambientales que no se deben sobrepasar y determinando crecimientos y desarrollos acordes a estos requisitos.

Estas connotaciones se agudizan, lógicamente, en las islas menores por ser sus territorios sean aún más frágiles y vulnerables.

Propuestas:

A) Uno de los mayores desequilibrios sociales en nuestra comunidad viene provocado por la carestía de la vivienda. Su alto precio dificulta su adquisición por los trabajadores y muy especialmente por los jóvenes con todo lo que ello supone de obstáculo para el desarrollo de su autonomía y de sus proyectos personales.

A tal efecto proponemos:

- Que esta ley venga a reafirmar que el patrimonio municipal del suelo debe destinarse a vivienda social y que no cabe la aplicación de interés social para destinarlo a otros usos, como lo recogen las leyes estatales del 76 y 93 al igual que la jurisprudencia al respecto. Al ser estas normas de carácter básico no pueden modificarse como han ratificado los tribunales.
- Que la propia ley venga a prever soluciones a la carestía del suelo destinado a vivienda y posibilite expresamente a los municipios la disponibilidad del suelo procedente de suelos rústicos colindantes a núcleos urbanos para destinarlos exclusivamente a vivienda social y los equipamientos que éstas requieran.
- Que en todos los municipios (incluso en los pequeños) se destine para vivienda social como mínimo el 10 % del suelo urbano con el fin de evitar que el crecimiento vegetativo normal de cualquier municipio se vea obligado a desplazarse hacia otros municipios y que el precio de la vivienda alcance precios prohibitivos.
- Otras comunidades autónomas han venido aprobando distintos porcentajes de su suelo urbano destinado a vivienda pública al objeto de que el suelo no siga encareciéndose y, con ello, el precio de la vivienda. Proponemos que la ley disponga que el 50% del suelo urbano de todos los municipios, salvo en el caso de los pequeños (rurales), se destine a vivienda pública.

B) El anteproyecto se refiere a la reconversión de suelos aunque no se especifica el destino de los suelos urbanos en zonas turísticas en proceso de reconversión. Sobre esta cuestión formulamos dos propuestas:

- La necesaria incompatibilidad de usos en zonas turísticas al objeto de evitar procesos en los que la implantación de lo residencial expulse a lo turístico como así ha venido produciéndose en tiempos recientes. Con ello se evitarían reconversiones perturbadoras del negocio turístico, principal actividad creadora de riqueza y empleo en nuestra comunidad.
- Imposibilitar el cambio de uso de turístico a residencial y permitir en las zonas de reconversión turística únicamente la demolición del edificio con el objeto de esponjar la zona o eliminar fuertes impactos en primera línea de costa o la cesión del edificio al ayuntamiento para equipamientos públicos compatibles con la tipología turística de la zona.

C) Proponemos, finalmente, la desaparición de la figura del Agente Urbanizador (agente colaborador) que ya ha sido objeto de severas advertencias por la Unión Europea en el caso de la Ley del suelo valenciana que también lo recogió.

Por todo lo expuesto,

SOLICITA AL C.E.S se sirva admitir este escrito, en su virtud, tener por formulado voto particular al dictamen del Anteproyecto de ley del régimen del suelo y la vivienda, y tramitarlo con arreglo a lo dispuesto en Reglamento de organización y funcionamiento del C.E.S. de las Illes Balears.

En Palma de Mallorca, a diecinueve de mayo de 2006.

Firmado: **Manuel PELARDA FERRANDO**
Consejero del Grupo II por UGT