

**Aplicación de una ley relativa a la reglamentación de actividades urbanísticas**

**Resolución del Parlamento Europeo sobre las alegaciones de aplicación abusiva de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) y sus repercusiones para los ciudadanos europeos (Peticiónes 609/2003, 732/2003, 985/2002, 1112/2002, 107/2004 y otras) (2004/2208(INI))**

*El Parlamento Europeo,*

- Vistos el artículo 6 del Tratado UE por el que se transponen las disposiciones del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y el artículo 7 del Tratado UE, que establece un procedimiento para constatar la existencia de una violación grave y persistente de los principios contemplados en el artículo 6,
  - Vistas las Directivas 92/50/CEE<sup>1</sup> y 93/37/CEE<sup>2</sup>, sobre contratos públicos, las Directivas 85/337/CEE<sup>3</sup>, 97/11/CE<sup>4</sup> y 2001/42/CE<sup>5</sup>, sobre la evaluación del impacto en el medio ambiente, y la Directiva 2000/60/CE<sup>6</sup>, sobre la política del agua,
  - Visto el derecho de petición previsto en los artículos 21 y 194 del Tratado CE,
  - Vistas las peticiones 609/2003, 732/2003, 985/2002, 1112/2002, 107/2004 y otras,
  - Visto el apartado 1 del artículo 192 de su Reglamento,
  - Visto el informe de la Comisión de Peticiones (A6-0382/2005),
- A. Considerando que el Parlamento Europeo ha recibido un número considerable de

---

<sup>1</sup> Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios (DO L 209 de 24.7.1992, p. 1).

<sup>2</sup> Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras (DO L 199 de 9.8.1993, p. 54).

<sup>3</sup> Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175 de 5.7.1985, p. 40).

<sup>4</sup> Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 73 de 14.3.1997, p. 5).

<sup>5</sup> Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DO L 197 de 21.7.2001, p. 30).

<sup>6</sup> Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1).

peticiones (alrededor de 15 000) procedentes de particulares y de asociaciones que representan a varios miles de ciudadanos europeos y residentes afincados en la Comunidad Valenciana, en las que formulan reclamaciones sobre muy diversos aspectos de la actividad urbanística, entre los que se incluyen quejas por la destrucción del medio ambiente y los excesos urbanísticos y, en muchos casos, denuncias por la vulneración de sus legítimos derechos de propiedad como consecuencia de la aplicación abusiva de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU),

- B. Considerando que, en mayo de 2004, la Comisión de Peticiones elaboró un informe sobre este asunto, en el que se exponían casos concretos que demostraban violaciones graves de los derechos humanos y del Derecho comunitario,
- C. Considerando que, en junio de 2005, la nueva delegación designada por la Comisión de Peticiones para realizar una misión complementaria a la desarrollada en mayo de 2004 continuó las investigaciones en Madrid y en la Comunidad Valenciana, con el fin de recabar información y entrevistarse con las partes interesadas y los principales responsables,
- D. Considerando que los miembros de la delegación tuvieron la oportunidad de oír a las partes interesadas, entre las que se incluyen:
- ciudadanos europeos y residentes que han dirigido peticiones al Parlamento en las que alegan violaciones sistemáticas de sus derechos como resultado de la aplicación de la LRAU;
  - el Presidente de la Generalitat Valenciana y los consejeros competentes en la materia, el Presidente de las Cortes Valencianas y los jefes de los grupos políticos, el Defensor del Pueblo Valenciano (Síndic de Greuges) y el Defensor del Pueblo Español, altos cargos de los Gobiernos de Madrid y de Valencia, la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, representantes del sector de la construcción y promotores inmobiliarios, los embajadores de los Estados miembros y numerosas otras partes interesadas;
  - y, por último, representantes del Tribunal Constitucional y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, quienes cooperaron unánimemente en un clima de apertura y buena voluntad, demostrando un espíritu de colaboración constructiva que ha sido muy apreciado por el Parlamento,
- E. Considerando que las competencias y las responsabilidades en esta materia, tanto de las autoridades autonómicas como de las autoridades nacionales españolas, son claras y reconocidas, y están proclamadas en la Constitución Española de 1978 y, en concreto, en el caso de que se trata, en sus artículos 10, 18, 33, 45, 47, 54, 93 y 105,
- F. Considerando que las instituciones europeas tienen el deber de velar por el cumplimiento de las disposiciones de los Tratados y de la legislación aprobada en virtud de los mismos, teniendo en cuenta, en particular, los derechos y las obligaciones de la ciudadanía europea; considerando, por consiguiente, que tienen la responsabilidad de resolver, en colaboración con los Estados miembros, los problemas que afectan a los ciudadanos europeos,

- G. Considerando la actual legislación que regula el régimen del suelo en el Estado español, que atribuye a los propietarios del suelo el 90 % de los derechos de construcción, así como la naturaleza específica de la LRAU, que obliga a los propietarios, en caso de aprobación por una administración local de un plan de actuación integrada (PAI), a ceder sin compensación el 10 % al municipio en concepto de «patrimonio municipal de suelo», además del terreno para la construcción eventual de caminos, carreteras, aparcamientos, espacios públicos y demás dotaciones, o a pagar los gastos de urbanización decididos por el promotor de la nueva infraestructura —un procedimiento que escapa por completo al control del propietario—,
- H. Considerando que es evidente que algunos propietarios han resultado claramente perjudicados por este proceso de urbanización, lo que queda patente tanto en las peticiones como en el resultado de las inspecciones *in situ*; considerando, asimismo, que estos hechos son reconocidos por el conjunto de las autoridades locales, por lo que la Generalitat Valenciana está preparando una nueva ley para evitar las desviaciones en la aplicación de la ley anterior,
- I. Considerando que las quejas principales se refieren a los métodos de expropiación, en algunos casos leoninos, con tasaciones, a juicio de los interesados, extremadamente bajas, para proceder ulteriormente a su reventa a elevados precios de mercado, y en condiciones de información que impiden que los interesados puedan reaccionar, todo lo cual ha provocado un perjuicio material y moral en numerosos casos,
- J. Considerando que la falta de transparencia, así como de criterios claros establecidos de antemano, pone de manifiesto que los procedimientos de adjudicación de contratos públicos no se ajustan a los principios del Derecho comunitario, lo que ha dado lugar a que la Comisión dirigiera a España un escrito de requerimiento, y que el número de casos de corrupción confirmados o sobre los que existen sospechas fundadas hace patentes las deficiencias de la ley y de su aplicación,
- K. Considerando que los principales problemas que surgen de la aplicación de la LRAU hacen referencia al cometido del agente urbanizador («el urbanizador»), a los medios inadecuados de determinación y publicación de los contratos que son objeto de adjudicación, a la notificación insuficiente a los propietarios de los terrenos y a la falta de definiciones claras de los conceptos de «interés público» y «compensación pertinente», cuestiones todas ellas en las que la ley debe ser conforme a las normas de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH),
- L. Considerando que la proclamación solemne de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y las declaraciones de los Presidentes de las instituciones europeas en las que afirman que dichas instituciones respetarán la Carta significan, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que los ciudadanos pueden esperar legítimamente gozar de los derechos consagrados en la Carta,
- M. Considerando que los Estados miembros están obligados a cumplir la Carta cuando aplican, o están obligados a aplicar, el Derecho comunitario en todas aquellas situaciones en que las disposiciones de la Carta son relevantes; y que existe un estrecho vínculo entre el método de adjudicación de contratos, por una parte, y las modalidades de expropiación y determinación de las compensaciones pertinentes, por otra,

- N. Considerando que algunos planes de urbanización parecen tener un impacto desastroso en el medio ambiente y la ecología de numerosas zonas costeras y, más en concreto, en las condiciones futuras de abastecimiento de agua, una cuestión que preocupa a la Unión Europea,
- O. Considerando que la Directiva 2001/42/CE requiere que se lleve a cabo una evaluación estratégica del impacto ambiental en relación con todos los planes y programas que se elaboren, entre otras cosas, con respecto al «turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo», que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente y que establezcan el marco de futuras autorizaciones de proyectos enumerados en los Anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE,
- P. Considerando que la Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas exige a los Estados miembros, entre otras cosas, que eviten el deterioro de las «aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas» y los obliga a garantizar una política coordinada para la «demarcación hidrográfica en su conjunto»,
- Q. Considerando que la Confederación Hidrográfica del Júcar ha presentado alegaciones, como mínimo, contra 30 nuevas urbanizaciones en la Comunidad Valenciana, y que la Comisión ha remitido un dictamen motivado a España debido a la transposición inadecuada de la Directiva marco sobre el agua,
- R. Considerando que todas estas cuestiones y circunstancias se han convertido en objeto de un debate político a todos los niveles, lo cual destaca en mayor medida la necesidad de un enfoque prudente y objetivo en el análisis de todos los elementos fundamentales de desacuerdo,
1. Constata que en la Comunidad Valenciana residen desde hace décadas decenas de miles de ciudadanos europeos, que en su mayoría se muestran satisfechos de vivir en ella, y que existe una creciente demanda de ciudadanos comunitarios que desean establecerse de modo permanente en esa región europea; no obstante, constata también que durante los últimos tres años se han incrementado de manera muy notable las reclamaciones por abusos urbanísticos;
  2. Considera que los principales problemas que señalan los ciudadanos se centran en la aplicación abusiva de la LRAU por parte de los agentes interesados en el proceso de urbanización y en la gestión realizada por los poderes públicos competentes, especialmente algunos ayuntamientos y la Generalitat Valenciana;
  3. Se congratula, en estas condiciones, de la decisión de la Generalitat Valenciana de elaborar y promulgar una nueva ley que sustituya a la LRAU, a fin de evitar las desviaciones constatadas en la aplicación de esta última, y se felicita, en particular, de la invitación dirigida por el Presidente de la región al Parlamento Europeo para que éste formule recomendaciones;
  4. Alienta a la Comunidad Valenciana en su esfuerzo por resolver este problema con mayor diligencia que hasta ahora, dando así prueba de su interés por las inquietudes de los ciudadanos;

5. Considera que no es de su responsabilidad modificar el proyecto de la nueva ley, pero insta a que las normas futuras de expropiación respeten, tanto en el fondo como en la forma, los derechos de los propietarios y a que los proyectos de urbanismo integren con especial cuidado las preocupaciones sobre el desarrollo sostenible, el medio ambiente y la ecología, que son objeto de políticas fundamentales de la Unión;
6. Con el fin de resolver los problemas que plantea la actual legislación en los aspectos relacionados con la protección de los derechos de propiedad, que suscitan cuestiones relacionadas con los derechos humanos y los derechos fundamentales, así como respecto a la normativa comunitaria en materia de contratación pública, insta a las autoridades competentes a que tengan en cuenta las siguientes recomendaciones:
  - la inclusión en la nueva ley de una definición clara del concepto de «interés público», de forma que descarte sin ambigüedades toda posibilidad de que la justificación del interés público de una expropiación —que constituye una condición *sine qua non* de cualquier expropiación, de acuerdo con las normas europeas de los derechos humanos y los derechos fundamentales— pueda utilizarse para la promoción de intereses con un carácter más privado que público;
  - el establecimiento de criterios obligatorios para el cálculo de las indemnizaciones en casos de expropiación, sobre la base de las normas y principios reconocidos en la jurisprudencia del TJCE y del TEDH;
  - la revisión en profundidad de las bases de selección del urbanizador, así como del procedimiento de adjudicación de contratos al urbanizador seleccionado, de forma que esta función sea compatible con la legislación europea, dado que — como se desprende del procedimiento de infracción en curso— existen serias dudas al respecto; todo ello en aras de la transparencia del procedimiento de adjudicación de los contratos públicos y con el fin de garantizar la protección de los derechos de propiedad de los ciudadanos europeos,
  - la adopción de medidas que garanticen que todo propietario inmobiliario afectado por cualquier plan de urbanización sea informado, de forma individual, efectiva y a su debido tiempo, tanto del plan en cuestión como de todos aquellos aspectos del mismo que puedan afectar a su propiedad y a sus derechos fundamentales, con el fin de garantizar plenamente la posibilidad de utilizar las vías de recurso pertinentes;
7. Insta a las autoridades valencianas y españolas competentes a que garanticen que los planes generales de desarrollo y urbanización que puedan tener un impacto ambiental significativo y establezcan el marco para la futura autorización de proyectos de desarrollo urbanístico estén sujetos a una evaluación estratégica de impacto ambiental de conformidad con la Directiva 2001/42/CE;
8. Recuerda que las autoridades competentes nacionales están obligadas a realizar una evaluación de impacto ambiental respecto a las actividades correspondientes a una de las categorías incluidas en el Anexo I de la Directiva 85/337/CEE, en su versión modificada por la Directiva 97/11/CE, y que la selección de proyectos que figuran en el Anexo II de la Directiva 85/337/CEE debe efectuarse sobre la base de un procedimiento de selección y de criterios transparentes;

9. Insta a las autoridades valencianas y españoles competentes a que garanticen que toda decisión sobre futuros desarrollos urbanísticos sea compatible con los requisitos que establece la Directiva 2000/60/CE en lo que se refiere a la prudencia en el uso y a la protección de los recursos hídricos, y, en particular, a que garanticen la coordinación de las medidas adoptadas en la cuenca del río Júcar para la consecución de los objetivos ambientales que establece el artículo 4 de la mencionada Directiva;
10. Insiste en que se cree una oficina de reclamaciones, bajo la autoridad de las autoridades locales y del Gobierno regional, encargada de asistir en el plano administrativo a las personas afectadas por la LRAU, ofreciéndoles toda la información necesaria para optar, en su caso, por la vía del recurso judicial;
11. Manifiesta su preocupación por los riesgos que implica el desarrollo de proyectos que ya están aprobados pero no se han iniciado todavía, así como por sus posibles consecuencias (parece, en efecto, que se está produciendo una cierta precipitación para comprometer nuevos proyectos antes de la promulgación de la nueva ley, que sin duda parecerá más restrictiva), e insiste urgentemente en la necesidad de que se suspenda la tramitación y la aprobación de programas de actuación integrada (PAI) que incorporan suelos no urbanizables al proceso urbanizador tanto de nueva formulación como los que se encuentran en tramitación actualmente, en tanto no entre en vigor la legislación revisada;
12. Recuerda que la Unión Europea se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como del Estado de Derecho —principios que son comunes a los Estados miembros—; que el artículo 7 del Tratado UE contempla el derecho de iniciativa del Parlamento Europeo con respecto al procedimiento de constatación por el Consejo de un riesgo manifiesto de violación grave de estos principios, y que la Comisión o un tercio de los Estados miembros pueden iniciar el procedimiento de sanción de un Estado miembro en el caso de que persista dicha violación;
13. Insta a la Comisión a que prosiga las tareas de control e investigación para garantizar la conformidad de la nueva Ley Urbanística Valenciana (LUV) y de su aplicación con el Derecho comunitario en el ámbito de la contratación pública y otros ámbitos afines, y a que informe plenamente al Parlamento y a su comisión competente sobre las evoluciones en dichos ámbitos;
14. Pide a la Comisión que siga velando por el respeto de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos;
15. Desea que la información sobre el contenido de sus investigaciones y sobre sus recomendaciones tenga una amplia difusión, habida cuenta del gran número de ciudadanos europeos afectados (ingleses, alemanes, franceses, belgas, holandeses), sin olvidar a los mismos ciudadanos españoles;
16. Solicita a la Comisión que extraiga las experiencias de este caso y, teniendo en cuenta el gran número de ciudadanos europeos que adquieren propiedades inmobiliarias en otros países de la Unión Europea, examine qué medidas de salvaguardia —legislativas, administrativas o simplemente consultivas— podrían ser las más apropiadas para proteger y asistir a los ciudadanos que efectúan esas operaciones e inversiones tan importantes fuera de la esfera jurisdiccional de su propio país; pide, asimismo, a la

Comisión que informe al Parlamento Europeo del resultado de dicho examen;

17. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión, al Gobierno, al Parlamento y al Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana, al Gobierno español y a los peticionarios.